

Daniel Maul

L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL

100 ANS DE POLITIQUE SOCIALE
À L'ÉCHELLE MONDIALE



Organisation
internationale
du Travail



1919-2019

L'Organisation internationale du Travail

100 ans de politique sociale à l'échelle mondiale

Copyright © Organisation internationale du Travail 2019

Première édition 2019

Les publications du Bureau international du Travail jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole n° 2, annexe à la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur. Toutefois, de courts passages pourront être reproduits sans autorisation, à la condition que leur source soit dûment mentionnée. Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction devra être envoyée à l'adresse suivante: Publications du BIT (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel: rights@ilo.org. Ces demandes seront toujours les bienvenues.

Bibliothèques, institutions et autres utilisateurs enregistrés auprès d'un organisme de gestion des droits de reproduction ne peuvent faire des copies qu'en accord avec les conditions et droits qui leur ont été octroyés. Visitez le site www.ifrro.org afin de trouver l'organisme responsable de la gestion des droits de reproduction dans votre pays.

L'Organisation internationale du Travail: 100 ans de politique sociale à l'échelle mondiale
Genève, Bureau international du Travail, 2019

ISBN 978-92-2-134080-5 (imprimé)

ISBN 978-92-2-134081-2 (pdf Web)

Également disponible en anglais: *The International Labour Organization: 100 years of global social policy*, ISBN 978-92-2-133043-1 (imprimé), ISBN 978-92-2-133044-8 (pdf Web), Genève, 2019;
et en espagnol: *La Organización Internacional del Trabajo: 100 años de políticas sociales a escala mundial*, ISBN 978-92-2-134082-9 (imprimé), ISBN 978-92-2-134083-6 (pdf Web), Genève, 2019.

Données de catalogage avant publication du BIT

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

Les articles, études et autres textes signés n'engagent que leurs auteurs, et leur publication ne signifie pas que le Bureau international du Travail souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

Pour plus d'information sur les publications ou les produits numériques du BIT, consultez notre site Web www.ilo.org/publns.

Couverture: vitraux situés dans le bâtiment du siège de l'OIT © Max Pechstein.

Cette publication a été réalisée par l'Unité de gestion de la production
des publications (PRODOC) du BIT.

*Création graphique, conception typographique, mise en pages, lecture et correction d'épreuves,
impression, édition électronique et distribution.*

PRODOC veille à utiliser du papier provenant de forêts gérées d'une façon
qui est respectueuse de l'environnement et socialement responsable.

Code: WEI-CORREDIT-REPO

Daniel Maul

L'Organisation internationale du Travail

100 ans de politique sociale
à l'échelle mondiale

Préface

C'est un privilège rare d'avoir la possibilité de revisiter les priorités et les réalisations d'une organisation sur un siècle. Il est indispensable de comprendre le passé pour gérer le présent et préparer l'avenir. L'Organisation internationale du Travail et ses mandants – gouvernements, employeurs et travailleurs – collaborent depuis cent ans pour promouvoir la justice sociale et la paix. Ces décennies ont connu des turbulences. La reconstruction a fait suite à la destruction, pourtant les déséquilibres entre pauvreté et prospérité ont perduré. De nouveaux défis sont apparus une fois les anciens résolus. Il a fallu faire preuve de compétences particulières pour naviguer entre des intérêts profondément enracinés, souvent contradictoires. Grâce au travail de l'OIT, la coopération tripartite et le dialogue social sont devenus la méthode reconnue pour répondre aux besoins humains fondamentaux, contribuant à la croissance économique et garantissant les libertés et les droits des nations et des peuples.

Grâce aux décisions communes des gouvernements et des représentants des travailleurs et des employeurs, l'OIT a contribué à jeter les bases de la législation internationale contemporaine dans le domaine social et du travail. Elle s'est efforcée d'établir des conditions de travail humaines, en tenant compte des droits et des intérêts des travailleurs comme des employeurs. Les objectifs fondamentaux de l'OIT ont été énoncés dans la Constitution de l'OIT de 1919. La Déclaration de Philadelphie de 1944 a confirmé que l'OIT était l'un des acteurs indispensables du système multilatéral. Le programme de l'Organisation s'articule autour des normes internationales du travail et des politiques visant à promouvoir ces normes sur le terrain, dans une infinie variété de circonstances locales et nationales.

Cet agenda a été mis en œuvre à travers des programmes pour l'emploi dans le monde, pour les droits fondamentaux au travail, pour faire du travail décent un élément central des objectifs de développement durable des Nations Unies et pour démontrer que les marchés mondiaux peuvent fonctionner de manière équitable. Plus récemment, il a été réaffirmé par la Déclaration du centenaire de l'OIT pour l'avenir du travail, adoptée par la Conférence internationale du Travail en 2019.

Les décisions prises en 1919 ont défini les grandes lignes de la coopération tripartite et de sa mise en pratique. Heureusement, les fondateurs de l'OIT ne manquaient ni de vision ni d'ambition. Ils ont mis sur pied une organisation qui s'occupe simultanément des droits fondamentaux au travail, comme la liberté syndicale, l'égalité des droits, l'abolition du travail des enfants et du travail forcé, ainsi que de l'élimination de tous les types de discrimination, et des différentes dimensions des politiques sociales et du travail. Les méthodes de l'Organisation ont façonné la manière dont les nations et les peuples, individuellement et collectivement, poursuivent et mettent en œuvre la sécurité économique et sociale.

Réaliser l'objectif de paix et de sécurité grâce à la justice sociale n'est pas facile. Pourtant, l'histoire nous a montré qu'il peut être atteint au niveau des lieux de travail et des secteurs, ainsi que dans les pays aspirant à la souveraineté ou engagés dans l'édification de leur nation. La formule tripartite de l'OIT propose des orientations universelles, fondées sur des échanges et des négociations entre ceux qui sont directement concernés. Les acteurs ont à leur tour la responsabilité d'appliquer des normes communes dans la réalité quotidienne.

Daniel Maul, l'auteur de cet ouvrage, nous livre une riche synthèse analytique de l'histoire de l'OIT. Un siècle constitue une très longue période, qui a été marquée par des bouleversements politiques, la fin des empires, la démocratisation et la reconnaissance de l'indépendance et des droits des nations et des individus. S'ajoutant aux évolutions structurelles et technologiques, ces événements ont profondément transformé nos sociétés, ainsi que le travail qui les construit.

Il n'y a pas une seule histoire de l'OIT. De nombreux récits émanent de l'expérience individuelle et collective des travailleurs, des employeurs et des gouvernements, ainsi que des liens transnationaux de solidarité et d'expériences communes. Ces récits sont complétés par les points de vue de fonctionnaires du BIT et de tous ceux qui ont collaboré avec l'OIT à travers le monde. Tous ont leur propre avis sur ce qu'a accompli l'OIT. Naturellement, ces opinions ne convergent pas toujours.

Cet ouvrage tire sa force des recherches académiques exprimant un point de vue extérieur. L'intérêt des chercheurs pour le système multilatéral, la gouvernance mondiale et les organisations internationales ne cesse de croître. Il est à l'origine d'un nombre grandissant de travaux de recherche sur l'OIT, menés par des historiens et des chercheurs en sciences sociales. Ces travaux ont nourri cet ouvrage. Ce qui intéresse tout particulièrement les chercheurs, c'est le lien que tisse l'OIT avec le monde réel par l'intermédiaire des représentants des employeurs et des travailleurs. Plus récemment, le rôle de la société civile a encouragé de nouvelles analyses sur les synergies de l'OIT avec les coopératives, les réseaux de réforme sociale, les défenseurs des droits de l'homme et d'autres groupes. Daniel Maul montre comment les objectifs et les principes de l'OIT ont façonné le débat politique et académique et comment les activités de l'OIT en matière de recherche, de coopération technique, d'élaboration et de contrôle des normes internationales du travail ont contribué aux réformes sociales dans de nombreux pays.

En un siècle, l'OIT est devenue une organisation universelle qui compte aujourd'hui 187 États Membres. Son défi aujourd'hui consiste à couvrir, de manière tout aussi universelle, toutes les dimensions du travail, qui est en pleine mutation. Si sa structure de gouvernance tripartite est demeurée constante, l'OIT a atteint à travers son action des catégories de travailleurs de plus en plus diverses, tentant d'améliorer leurs conditions de vie et de travail et les aidant à faire valoir leurs droits et à être protégés. Elle a cherché des moyens

d'adapter les méthodes de gestion, y compris le dialogue et la négociation, afin de répondre aux besoins des employeurs et des travailleurs de tous les secteurs économiques.

Les premières années, l'accent a été mis sur le travail industriel, agricole et maritime. Cependant, le travail commercial, administratif et intellectuel est également devenu une préoccupation majeure au cours de la première décennie d'existence de l'OIT. Avec la décolonisation et l'effort de développement, le champ des activités s'est élargi pour intégrer divers types de travail informel dont, tout récemment, le travail domestique. Aborder les différentes formes de travail, y compris celles que nous ne comprenons pas encore totalement, demeure une tâche essentielle pour l'OIT.

Aucune histoire n'est exempte de tensions politiques ni de revers. S'il est utile d'apprendre des réussites, nous devons également étudier scrupuleusement nos échecs. Le processus de coopération tripartite et de dialogue social ne s'interrompt jamais. Chaque solution trouvée grâce à des accords négociés et à une nouvelle législation sociale et du travail est suivie de nouvelles contradictions et de nouveaux accords. C'est en cela que les relations professionnelles sont fascinantes: elles s'inscrivent dans une dynamique de vie qui touche les travailleurs, les entreprises, les institutions sociales et, en fin de compte, toutes les composantes de l'humanité. Revisiter chaque avancée et la remettre en question sont constitutifs du processus par lequel se construit le progrès social.

Cela étant dit, les droits fondamentaux sur lesquels repose la dignité des travailleurs, des employeurs et des nations ne devraient pas être soumis aux fluctuations de la croissance et des niveaux de revenu. Les droits à l'égalité des chances, à la liberté d'association, à la négociation, à la sécurité sociale, à la sécurité et la santé au travail ne sont pas négociables. Au-delà du minimum fixé par le droit international du travail et sa pratique, diverses formes de négociation et de collaboration démontrent que le dialogue social n'est pas un jeu à somme nulle et qu'il peut être bénéfique pour tous. Si tel n'était pas le cas, l'OIT ne pourrait pas fonctionner.

À maintes reprises, Daniel Maul attire notre attention sur les moments de l'histoire, souvent en période de guerre et de crise, où l'OIT a réussi à adapter ses méthodes, à trouver des alliés et à prendre des décisions courageuses. Demeurer à l'avant-garde de la politique sociale dans le monde – qu'il s'agisse du débat politique ou de l'action concrète – est le principal défi de l'OIT au début de son deuxième siècle.

L'histoire ne nous montre pas seulement ce qui peut être accompli, elle nous fait aussi réaliser le coût de nos échecs. Quand le monde a été confronté à des crises politiques et économiques, il a trop souvent été réticent, ou inapte, à honorer l'objectif de la justice sociale. Les transformations de l'économie et du travail requièrent une action continue afin de renforcer les infrastructures sociales dans tous les pays. Les nouvelles menaces découlant du changement

climatique et de l'évolution des méthodes d'organisation du travail exigent une action immédiate et efficace.

Dans le même temps, les promesses fondamentales du travail décent demeurent hors de portée d'un grand nombre de travailleuses et de travailleurs. Le besoin de justice sociale et de paix est tout aussi grand aujourd'hui qu'à n'importe quel autre moment du siècle dernier. Les leçons tirées des cent dernières années méritent d'être soigneusement étudiées et prises en compte. Cet ouvrage nous propose un bilan analytique de la créativité de l'OIT et de ses mandants. Combiner la force de ses principes et l'imagination des travailleurs, des employeurs et des gouvernements est la meilleure garantie pour l'avenir de l'Organisation.

Guy Ryder
Genève, août 2019

Remerciements

Je voudrais remercier le BIT et son Directeur général, Guy Ryder, pour leur soutien au projet Global Social Policy de l'Université d'Oslo. J'ai ainsi pu disposer du temps nécessaire pour rédiger ce livre, principal aboutissement de ce projet.

Au sein du Bureau international du Travail (BIT), je dois tout d'abord remercier l'historienne Dorothea Hoehtker et le projet du centenaire de l'OIT du Département de la recherche. Dorothea a fait avancer le projet dès ses premières étapes. Ce livre n'aurait jamais vu le jour sans sa solide expertise de l'histoire de l'OIT, alliée à son calme à même de surmonter tous les obstacles. Kari Tapiola, ancien Directeur général adjoint et conseiller spécial au BIT, m'a aussi apporté un soutien précieux. Sa grande connaissance des institutions et ses remarques critiques m'ont aidé à formuler clairement mes arguments.

Je suis reconnaissant pour leur soutien au Département de la recherche et à son directeur, Damian Grimshaw, ainsi qu'à Chris Edgar, responsable des publications, qui, dès le début, a pris une part considérable à la production de l'ouvrage et a géré la collaboration avec la maison d'édition De Gruyter. Des remerciements tout particuliers vont aux traducteurs Patrick Bollé et Dominique Leveillé ainsi qu'à l'Unité de gestion de la production des publications (PRODOC), qui ont réalisé la version française de ce livre. Je tiens aussi à remercier De Gruyter et son équipe à Berlin d'avoir accepté de publier la version anglaise.

Merci beaucoup à Remo Becci et Jacques Rodriguez de l'Unité de gestion des archives du BIT qui se sont toujours montrés disponibles pour répondre à mes questions. Non seulement cet ouvrage, mais aussi deux décennies de recherches sur l'OIT sont redevables à leur attitude ouverte et à leur écoute constante des besoins des chercheurs. Je suis également reconnaissant à la Bibliothèque du BIT pour les mêmes raisons.

Le travail sur ce livre a suivi la voie nordique qu'a prise ma carrière universitaire ces dernières années. J'ai eu la chance de pouvoir compter sur le soutien institutionnel nécessaire de la part de mes départements universitaires respectifs tout au long du parcours. Un grand merci à Thorsten Borring Olesen et Signe Larsen à la School of Culture of Society (CAS) de l'Université d'Aarhus et au doyen du Département d'histoire, d'archéologie et de conservation de l'Université d'Oslo, à Tor Egil Førland, ainsi qu'à Hilde Henriksen Waage et Erlend Haavardsholm.

J'ai eu le privilège de pouvoir bénéficier du soutien de trois étudiants assistants de grande qualité. Stefan Haagedoorn, de l'Université d'Aarhus, et Mads Drangek, de l'Université d'Oslo, ont participé au projet Global Social Policy dans le monde dès son lancement, et Anna Marie Nesheim a peaufiné le manuscrit au cours de la dernière phase. Je tiens également à remercier Hyo Jeong Jung, qui était l'assistante de Dorothea Hoehtker au BIT en 2018.

Je suis heureux d'avoir pu compter sur un excellent groupe de lecteurs. Mes collègues et amis Dietmar Süss et Tobias Winstel ont lu le manuscrit dans son

intégralité, tandis qu'Eileen Boris, Lorenzo Mechi, Corinna Unger et Emmanuel Reynaud me faisaient part de leur expertise sur des parties essentielles du livre. Emmanuel, critique bienveillant de mon travail de longue date, a également apporté une importante contribution à la version française. Je leur dois beaucoup, à eux tous. Le texte a aussi grandement bénéficié des commentaires de deux réviseurs anonymes.

Je ne puis espérer rendre justice à tous les amis et collègues qui m'ont inspiré, qui ont partagé leurs travaux et discuté mes conclusions lors de conférences ou de conversations privées. L'une de ces occasions fut la conférence intitulée «Fair is Fair: International Perspectives on Social Justice» à Padoue en 2016, que j'ai eu le plaisir d'organiser avec Lorenzo Mechi et Dorothea Hoehtker dans le cadre du projet Global Social Policy. Cet ouvrage a énormément profité de ma participation à deux grands projets de recherche financés par le Fonds de recherche indépendant du Danemark «Laying the Foundations: The League of Nations and International Law», dirigé par Morten Rasmussen de l'Université de Copenhague, et «The Invention of International Bureaucracy: The League of Nations and the Creation of International Public Administration, ca. 1920-1960», dirigé par Karen-Gram-Skjoldager de l'Université d'Aarhus.

Au fil des ans, de nombreux chercheurs, archivistes et praticiens ont commenté mes travaux, comblé mes lacunes et ont eu la générosité de partager leurs recherches avec moi. Je suis tout particulièrement reconnaissant à Victoria Basualdo, Stefano Bellucci, Camille Bolivar, Martin Breuer, Laura Caruso, Thomas Cayet, Andreas Eckert, Ulf Edström, Norberto Ferreras, Birte Förster, Jill Jensen, Sandrine Kott, Marieke Louis, Opolot Okia, Laure Piguet, Fiona Rolian, Gabriella Scodeller, Michele Sollai, Andres Stagnaro, Veronique Stenger, Marcel van der Linden, Yannick Wehrli, Theresa Wobbe et Aurelien Zaragori.

À Oslo, j'ai eu l'occasion de nombreuses reprises de discuter de mes conclusions et de développer de nouvelles perspectives. Un grand merci à Marta Bivand Erdal, Sunniva Engh, Hanne Hagtvedt Vik, Kim Priemel, Doug Rossinow et Mathias Hatleskog Tjønn, ainsi qu'aux étudiants qui suivent mes cours consacrés aux organisations internationales dans l'histoire, dispensés dans le cadre du programme de master en histoire internationale et transnationale (MITRA).

Ces remerciements ne seraient sans doute pas complets si je n'exprimais ma gratitude à Marcelo et Torsten Lösel-Caruso qui, à des moments cruciaux, m'ont accueilli lors de mes retraites d'écriture dans leur magnifique appartement d'hôtes de Berlin-Pankow. Leur amitié et leur grande hospitalité, y compris dîners et conversations de qualité, ont sûrement marqué ce livre de leur empreinte.

Enfin, mes remerciements les plus vifs à ma famille, ma femme Verona et mes enfants Ricarda et Luis qui ont vécu longtemps dans l'ombre «du livre» (*das Buch*). Je leur suis extrêmement reconnaissant pour leur soutien et leur affection indéfectibles, pour leur patience, mais aussi pour leur impatience salutare.

Table des matières

Préface — v

Remerciements — ix

Introduction — 1

Les précurseurs — 15

Première partie **Expérimentation de la justice sociale: 1919-1939**

1. Les débuts — 35

2. Face à la crise — 87

Deuxième partie **Seconde fondation: 1940-1948**

3. Le chemin vers Philadelphie — 113

4. Quelle place dans le nouvel ordre mondial? — 139

Troisième partie **De la décolonisation à la guerre froide: 1949-1976**

5. Le virage du développement — 163

6. La décennie des droits de l'homme — 189

Quatrième partie **En terrain mouvant: 1970-1998**

7. De nouvelles incertitudes — 227

8. Vers la fin du «consensus de Philadelphie»? — 251

Épilogue — 277

Liste des sigles — 289

Bibliographie — 291

Index — 311

Introduction

Le «social» devra vaincre «l'économique». Il devra le régler et le conduire, pour mieux satisfaire à la justice.

Albert Thomas, 1931¹

Pour les historiens, l'Organisation internationale du Travail (OIT) est un objet d'étude fascinant à bien des égards. Née en 1919 des tourmentes politiques et sociales de la première guerre mondiale et de ses suites, elle est aujourd'hui une des plus anciennes organisations du système des Nations Unies. Sa structure tripartite sans pareille, en vertu de laquelle les décisions sont prises par les représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs, ajoute à son originalité. Mais c'est loin d'être la seule explication du fait que l'OIT soit une source d'informations aussi riche. La principale raison en est que cette organisation nous offre un point d'observation unique sur tous les sujets qui ont dominé la vie du XX^e siècle et des débuts du XXI^e. Étudier l'OIT offre une perspective longitudinale sur les conditions dans lesquelles les gens travaillaient, sur l'évolution des modes de production et la façon dont les travailleurs et les gouvernements y ont réagi, sur les combats pour la justice sociale au sein des nations et dans leurs relations avec les autres nations, et enfin sur les réponses que les États ont trouvées, ou essayé de trouver, pendant cent ans, aux questions sociales de leur temps, et ce dans un contexte de coopération et de concurrence internationales.

Si l'OIT en tant qu'organisation est au cœur du présent ouvrage, l'aspect institutionnel n'est qu'un des éléments d'une histoire plus vaste, celle d'une organisation dans laquelle se reflètent la diversité de l'expérience du travail vécue par les gens et la quête de droits sociaux et du travail. À cet égard, les tentatives de l'OIT d'instituer une «politique sociale mondiale» sont au cœur de notre analyse. Celle-ci examine les moyens par lesquels l'Organisation a cherché à peser sur les débats en la matière durant une centaine d'années. Elle présente les contributions concrètes de l'OIT à l'amélioration des conditions de travail et à la promotion de politiques sociales dont la portée s'étend bien au-delà du milieu de travail proprement dit, contributions qui tiennent avant tout, mais pas seulement, à l'élaboration et à l'adoption de normes internationales du travail.

Cette analyse fera apparaître le double rôle de l'OIT: d'une part, depuis l'époque de son premier Directeur, Albert Thomas, le secrétariat permanent de l'OIT, c'est-à-dire le Bureau international du Travail (ci-après le Bureau ou le BIT), a été un acteur à part entière de la politique sociale mondiale; d'autre part, l'OIT a été un forum d'échanges directs et ouverts entre représentants des

¹ BIT: *Dix ans d'Organisation internationale du Travail*, préface d'Albert Thomas (Genève, BIT, 1931), p. XIV.

gouvernements, des travailleurs et des employeurs. À cet égard, l'histoire de l'OIT reflète la permanence, ou non, des intérêts respectifs des gouvernements, des syndicats et des organisations patronales ainsi que de divers autres acteurs. Tous ont eu des raisons multiples et diverses de s'engager dans la dimension transnationale de la politique sociale et de se servir de l'Organisation comme lieu de débat, à l'échelle internationale, de toute une série de questions: justice sociale, développement, lutte contre la pauvreté, mobilité sociale, répartition de la richesse, etc. Ces acteurs ont souvent suivi des logiques humanitaires, économiques, politiques et géopolitiques, ainsi qu'idéologiques, étroitement imbriquées. Ce qui a impliqué des luttes d'influence et de pouvoir, ainsi qu'un combat permanent pour définir ce que l'OIT devrait vraiment être et ce à quoi elle devrait servir.

Dans ces conditions, l'histoire racontée ici tourne autour de trois grandes questions. De qui l'OIT a-t-elle été – et est-elle aujourd'hui – l'organisation? Qu'est-ce qui caractérise l'OIT en tant qu'organisation internationale? Et enfin, compte tenu de l'importance accordée à l'objectif ambigu de «justice sociale», au sein de ses États Membres et dans leurs relations réciproques, quelle a été la contribution spécifique de l'OIT aux débats sur la justice sociale durant tout un siècle, depuis les salles de réunion de la Conférence de la paix de Paris en 1919 jusqu'à l'exploration, aujourd'hui même, de l'avenir du travail. Le récit qui traverse le présent ouvrage est structuré autour de ces trois questions.

Une organisation: de qui et pour qui?

Malgré son orientation universaliste, l'OIT n'a jamais représenté le monde du travail dans toutes ses dimensions et sous tous ses aspects. Les affrontements sur l'intégration ou l'exclusion, c'est-à-dire sur la question de savoir quelles catégories de travailleurs et quelles formes de travail relèvent ou non du mandat de l'OIT, ont marqué l'Organisation depuis son tout début. Il est essentiel de reconnaître que les frontières du champ d'activité de l'OIT se déplacent constamment, ce qui nous permet de nous servir de l'OIT comme d'un prisme à travers lequel nous pouvons observer les inégalités, les injustices et les luttes de pouvoir, de même que les profondes transformations économiques qui se produisent dans le monde autour d'elle.

La question de savoir «de qui» l'OIT est l'organisation a toujours eu de multiples facettes. Quelles activités peuvent être qualifiées de «travail» du point de vue de l'Organisation? Qui a le plus droit à l'attention, aux activités et aux ressources de l'OIT? Les débats se sont organisés selon des dichotomies telles que: pays industrialisés ou en développement, économies de marché ou planifiées, secteur formel ou informel, hommes ou femmes, main-d'œuvre industrielle ou rurale, migrants ou nationaux, économie manufacturière ou de services, cols bleus ou cols blancs, production fordiste ou postfordiste. Les mouvements d'inclusion ou

d'exclusion et la dynamique qui sous-tend le travail de l'OIT ont varié en fonction des situations politiques, sociales et économiques. À cet égard, la question de savoir qui devrait être représenté, ou qu'est-ce qui devrait être abordé, dans les salles de réunion de l'OIT, dans ses programmes de travail et dans ses activités de recherche a toujours reflété des affrontements idéologiques: Est contre Ouest, Nord contre Sud, métropoles contre colonies, keynésiens contre néolibéraux. La question de la représentation a aussi été marquée par l'évolution des conceptions relatives aux rôles attribués aux femmes et aux hommes, ainsi que par la notion changeante de race au niveau national et international. Ces considérations ont constitué le contexte de l'inclusion de la main-d'œuvre coloniale et des peuples indigènes dans l'activité normative. Elles ont aussi accompagné les discussions sur l'égalité de rémunération entre hommes et femmes, sur le développement et sur l'exploration par l'OIT de ce que l'on appelle l'économie informelle.

Il serait toutefois erroné de lire l'histoire de l'OIT comme celle d'une expansion continue. Pas une seule de ces explorations de voies nouvelles ne s'est faite sans contestation, ni sans demandes de recentrage de l'Organisation sur ses activités prioritaires. Il en a été de même lorsque l'OIT s'est efforcée, à plusieurs reprises, d'étendre son mandat au-delà du domaine du seul travail pour s'engager sur le terrain plus large de la politique sociale en général ou de la politique économique en particulier.

Qu'est-ce qui a orienté ces discussions? Et surtout qui? Les questions de savoir qui était aux commandes et qui a fixé la direction, sont instructives lorsqu'il s'agit de comprendre le fonctionnement de l'Organisation. Celle-ci n'a jamais été – comme certains l'auraient souhaité – le «palais enchanté» des idées internationalistes, pour emprunter la formule de Mark Mazower sur les racines impériales cachées des Nations Unies (ONU)². Elle a plutôt servi, en tout temps, à la fois de reflet et de véhicule des rapports de force au sein du système international. Comme on le verra, le traitement particulier de la main-d'œuvre coloniale dans l'entre-deux-guerres reflète clairement la position dominante des puissances impériales, surtout de la Grande-Bretagne et de la France, au sein de l'OIT à l'époque. De même, on peut identifier partout la forte influence des États-Unis en tant que superpuissance occidentale, qu'il s'agisse des débats sur les droits de l'homme dans les années 1950, de l'engagement dans la coopération technique ou de l'adoption en 1998 de la Déclaration sur les principes et droits fondamentaux au travail. Par quelles voies ces influences et ces pouvoirs se sont-ils manifestés? La question «qui paie la note?» est de première importance. Cela a été mis en évidence par le retrait des États-Unis de l'OIT entre 1977 et 1980, qui a privé l'Organisation de la contribution de ce pays, contribution qui représentait le quart de son budget ordinaire. Toutefois, l'argent n'est pas la seule façon par laquelle les États exercent leur influence, voire

2 Mark Mazower, *No Enchanted Palace: The End of Empire and the Ideological Origins of the United Nations*, Lawrence Stone Lectures (Princeton, NJ, Princeton University Press, 2009).

leur «hégémonie»³. Les recrutements au BIT et la conception des programmes de travail entrent aussi en jeu. De fait, les prérogatives des États puissants se font manifestement sentir dans les différents domaines d'activité de l'OIT.

Toutefois, les rapports de force au sein des organisations internationales sont rarement figés; il s'agit plutôt de structures fluides et dynamiques. Les prétentions hégémoniques ne restent jamais incontestées comme l'ont montré plusieurs débats, en particulier sur les droits de l'homme, au cours de l'histoire de l'OIT. Finalement, il ne faut pas oublier que le tripartisme et la participation des syndicats et des employeurs font contrepoids à l'influence des États, même s'ils ne le font que de façon relative; tout comme le Bureau lui-même, qui influence aussi les débats et les décisions.

Une organisation internationale parmi d'autres?

Qu'est-ce qui définit l'OIT en tant qu'organisation internationale? On ne peut raconter son histoire isolément de celle de l'internationalisme et des organisations internationales aux XIX^e et XX^e siècles. Les racines de l'OIT remontent à la rencontre des aspirations libérales (sociales) et socialistes du XIX^e siècle. Au même titre que la Société des Nations – l'autre grand projet de gouvernance internationale issu des décombres de la première guerre mondiale –, l'OIT fut une expression suprême des traditions libérales de la pensée et de l'action internationalistes. Mais elle intégrait aussi les objectifs centraux de la Deuxième Internationale (socialiste) (1889-1916) et du syndicalisme international qui fut une force importante, sinon la principale, à l'œuvre lors de la fondation de l'OIT⁴. En tant qu'organisation, l'OIT favorisera la rencontre de ces traditions pour devenir le vecteur d'un nouveau courant, social et libéral, de l'internationalisme, qui se définit et se redéfinit sans cesse dans un environnement politique et social en constante évolution. Pour les principes libéraux et sociaux de l'OIT, les plus grands défis vinrent, au sein et à l'extérieur de l'Organisation, de l'attrait suscité par le fascisme et le communisme. De façon moins spectaculaire, l'OIT a toujours servi de caisse de résonance à de nouvelles conceptions de l'internationalisme. Ainsi, elle a offert un lieu d'expression aux internationalismes régionaux – comme le panaméricanisme et le panafricanisme –, ainsi qu'à la solidarité entre des groupes

³ Robert W. Cox, «Labor and Hegemony», *International Organization*, vol. 31, n° 3 (1977), pp. 385-424.

⁴ Sandrine Kott, «From Transnational Reformist Network to International Organization: The International Association for Labour Legislation and the International Labour Organization, 1900-1930s», dans l'ouvrage publié sous la direction de Davide Rodogno, Bernhard Struck et Jakob Vogel, *Shaping the Transnational Sphere: Experts, Networks and Issues from the 1840s to the 1930s* (New York, Berghahn Books, 2015); John W. Follows, *Antecedents of the International Labour Organization* (Oxford, Clarendon Press, 1951).

d'États ou des mouvements transnationaux, comme celui des pays du Sud ou l'internationalisme indigène de l'après-guerre⁵.

Qu'est-ce qui distingue l'OIT des autres organisations internationales dont les activités touchent aujourd'hui à pratiquement toutes les dimensions de la vie humaine? Est-elle vraiment si différente? D'une certaine façon, on peut dire que l'OIT est une organisation parmi d'autres depuis sa création. Cela est particulièrement vrai pour ce qui est de ses relations avec les gouvernements et le monde des États-nations qui ont créé et maintenu le système des organisations internationales tout au long du XX^e siècle⁶. L'OIT est née à un moment de l'histoire où trois empires – austro-hongrois, ottoman et russe – se sont effondrés pour laisser la place à un nouveau paysage politique où l'État-nation est devenu l'acteur principal sur la scène internationale. La disparition des empires coloniaux européens après 1945 a encore renforcé le principe de la souveraineté nationale dans les affaires internationales. Tout autant que les autres organisations internationales, par définition, l'OIT dépend d'abord et avant tout des États qui la composent.

L'OIT est une organisation internationale parmi d'autres dans un autre sens. Créée lors de la Conférence de la paix de Paris, elle commence son activité au sein de la Société des Nations, puis, en 1946, elle devient la première «agence spécialisée» des Nations Unies. Elle est donc, depuis son origine, institutionnellement liée à la famille des organisations internationales. Même si elle a toujours su garder un certain degré d'autonomie au sein de cette famille, la concurrence et la coopération au sein de ce réseau d'institutions, ainsi qu'avec d'autres organisations régionales ou spécialisées extérieures à ce réseau, sont restées caractéristiques de l'activité de l'OIT⁷. L'histoire du Bureau, elle non plus, ne peut être vue de façon isolée du milieu international des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux. La dynamique qui sous-tend l'action du BIT doit beaucoup à sa situation au sein du réseau constitué par la famille des Nations Unies ainsi que d'autres acteurs transnationaux comme le mouvement coopératif ou les organisations qui s'occupent du bien-être des enfants, de l'assurance sociale, des questions de santé, des droits des travailleurs migrants et des travailleurs domestiques.

Dès le départ, le BIT fait partie de ce réseau et ses fonctionnaires, notamment son Directeur (ensuite dénommé Directeur général), jouent un rôle central. Albert Thomas conçoit l'Organisation comme un important instrument de maintien de la paix en Europe après la première guerre mondiale. Il considère que l'OIT est

5 Glenda Sluga et Patricia Clavin (dir. de publ.), *Internationalisms: A twentieth Century History* (Cambridge, Cambridge University Press, 2017).

6 Glenda Sluga, *Internationalism in the Age of Nationalism* (Philadelphie, PA, University of Pennsylvania Press, 2013).

7 Sur l'histoire générale des organisations internationales, voir Mark Mazower, *Governing the World: The History of an Idea* (New York, Penguin Press, 2012); Bob Reinalda, *Routledge History of International Organizations: From 1815 to the Present Day* (Londres, Routledge, 2009).

bien placée pour jouer un rôle afin de garantir la paix, aussi bien à l'intérieur des sociétés qu'entre les nations, en se fondant sur les normes internationales du travail et en ramenant des questions politiques au niveau de problèmes «techniques» émanant de la sphère du travail, afin d'encourager contacts et coopération. Ses successeurs ont, dans l'ensemble, perpétué l'attitude proactive d'Albert Thomas en ce qui concerne le rôle d'une administration internationale.

Si l'OIT occupe une place unique dans le cadre international, c'est avant tout grâce à sa structure tripartite. Sa structure institutionnelle, qui prévoit que les gouvernements, les employeurs (les représentants des intérêts des entreprises) et les travailleurs (les syndicats) prennent ensemble les décisions, façonne le travail de l'OIT, de même que son «idéologie» organisationnelle. Le tripartisme a joué un rôle important, bien qu'ambigu, dans l'histoire de l'engagement progressif de l'OIT dans de nouveaux domaines d'action. Il a été un puissant outil d'intégration et d'expansion en son sein, ouvrant un espace à la représentation des intérêts sociétaux issus du monde du travail. Toutefois, dans la mesure où le tripartisme est fondé sur une conception de l'emploi formel (et industriel), il a pu parfois faire obstacle à l'inclusion d'autres catégories de travailleurs dans le champ d'action de l'Organisation. Il reste que ce tripartisme, que l'OIT a renforcé au niveau international et dont elle a promu activement l'application «sur le terrain», est la «marque de fabrique» de l'Organisation et sa caractéristique distinctive dans la sphère des organisations internationales.

Une organisation pour la justice sociale

L'OIT a été construite autour de l'idée de justice sociale. Même si la formule a eu des connotations différentes selon les époques, elle reste un principe directeur du travail de l'OIT. Toutefois, sa signification exacte demeure toujours aussi controversée lorsque l'on en vient à l'application concrète. Il n'y a jamais eu de définition claire, et moins encore de consensus stable, sur ce que la justice sociale implique; pas plus qu'il n'y a d'accord sur les moyens par lesquels elle pourrait, ou devrait, être réalisée. Le fait même que la justice sociale prenne des significations fort différentes, quant à son contenu et à ses implications, explique peut-être pourquoi elle a constitué un point de référence pour le travail OIT durant cent ans.

Le premier paragraphe du préambule de la Constitution de l'OIT, rédigé à la suite de la première guerre mondiale, dit que la «paix ne peut être fondée que sur la base de la justice sociale»⁸. Si les références à la justice sociale en tant que moyen d'établir et de maintenir une paix durable ont été fréquentes dans les premiers temps de l'Organisation, la Déclaration de Philadelphie de 1944 la met en

⁸ «Attendu que la Société des Nations a pour but d'établir la paix universelle et qu'une telle paix ne peut être fondée que sur la base de la justice sociale», *Constitution de l'OIT* (Paris, 1919).

rapport avec la notion de droits individuels. Rédigée dans la phase finale d'une autre guerre mondiale, durant laquelle l'OIT a soutenu la cause de la démocratie libérale, la Déclaration de Philadelphie définit la justice sociale aussi comme une condition préalable de la stabilité d'un gouvernement démocratique. La mise en avant la plus récente de la formule se trouve dans la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, de 2008, couramment dénommée «Déclaration sur la justice sociale». La justice sociale est désormais une «aspiration universelle», face aux pressions des impératifs du marché et d'une évolution technologique rapide. La déclaration définit la justice sociale de façon indirecte, par la négative, comme un remède face «à l'inégalité de revenus, à la persistance de niveaux de chômage et de pauvreté élevés, à la vulnérabilité des économies aux chocs extérieurs, à l'augmentation du travail précaire et de l'économie informelle, qui ont une incidence sur la relation de travail et les protections qu'elle peut apporter»⁹. Ce que la justice sociale pourrait signifier dans un sens plus positif, en impliquant, par exemple, des éléments de redistribution aux niveaux national et international, est aujourd'hui tout autant sujet à interprétation et à controverse qu'à tout autre moment de l'histoire de l'OIT.

Même si le travail de l'OIT n'a jamais été centré sur une notion claire et nette de la justice sociale, on en relève diverses déclinaisons récurrentes. L'une d'entre elles, présente dès le commencement de l'œuvre de l'OIT en faveur de la justice sociale, part de l'hypothèse que l'Organisation était capable, entre autres grâce à son activité normative, de contribuer à assurer la cohésion sociale dans des économies de marché ouvertes. Sur fond de révolutions sociales et politiques, l'une des motivations majeures de la création de l'OIT – et même des tentatives de réformes sociales qui l'ont précédée – était de contenir les excès du capitalisme sans pour autant l'abolir. Le meilleur moyen d'y arriver était la régulation par l'État, que ce soit par la législation et les politiques sociales ou par la planification économique et sociale.

En appelant les gouvernements à prendre des mesures préventives, les fondateurs de l'OIT cherchaient à maîtriser les tendances socialement (et politiquement) destructrices d'un capitalisme livré à lui-même. En ce sens, l'OIT, plus que tout autre institution internationale, s'est inscrite dans la «grande transformation» observée par Karl Polanyi au milieu du XX^e siècle et a été affectée par celle-ci¹⁰. En 1944, année où K. Polanyi publiait son livre, l'OIT proclamait à Philadelphie, et pour la première fois explicitement, un objectif social global, à l'intention

9 Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, adoptée par la Conférence internationale du Travail à sa 97^e session, Genève, 10 juin 2008 (Genève, BIT, 2008), p. 5.

10 Karl Polanyi, *The Great Transformation* (New York, Rinehart & Company, 1944) [paru en français sous le titre *La grande transformation: aux origines politiques et économiques de notre temps* (Paris, Gallimard, 1983)].

de tous, qui visait notamment les politiques économiques et financières. L'idée selon laquelle l'OIT avait pour mandat de poursuivre un tel objectif social existait depuis le début, et ce n'est que récemment, avec le «tournant néolibéral» de la fin des années 1970, que les fondements de cette quête ont été radicalement remis en cause avec la restauration du mythe des marchés autorégulateurs que K. Polanyi avait déconstruit.

À cet égard, l'histoire de l'OIT nous offre une vue panoramique sur l'histoire des XX^e et XXI^e siècles. Tout d'abord, elle nous fait voir les conjonctions de la pensée économique et de l'histoire du capitalisme, les diverses formes que le capitalisme peut prendre, ses partisans et ses opposants. En effet, l'OIT constitue un point d'observation idéal pour analyser les différentes façons dont les économies ouvertes se sont organisées et dont les difficultés sociales associées au mode de production capitaliste ont été abordées par les divers acteurs. Ensuite, elle a été un participant de premier ordre au débat récurrent sur les frontières du «domaine social» et donc sur la nature exacte de la «politique sociale». Dans le présent ouvrage, l'OIT apparaîtra régulièrement en première ligne dans les luttes pour faire appliquer concrètement ce qui ressort de ces débats, souvent par le biais de questions de nature très technique liées à la sécurité et la santé au travail ou à la durée du travail, par exemple. Ces luttes soulèvent fréquemment des questions fondamentales, comme la part respective de l'État et de l'individu dans la protection sociale ou la réglementation du travail productif par opposition au travail de reproduction (tâches domestiques et activités de soins à autrui).

La quête de justice sociale de l'OIT a toujours été marquée par une approche duale, avec deux niveaux – national et international – complémentaires et interdépendants. L'Organisation a promu des dispositions du droit du travail et de politique sociale qui devaient bénéficier aux travailleurs et donc renforcer la cohésion sociale au sein des sociétés. La réalisation de cet objectif passait par l'adoption et l'application des normes internationales du travail. Les 190 conventions et plus de 200 recommandations adoptées par l'OIT expriment cet objectif stratégique: garantir que l'adoption d'une législation sociale progressiste au niveau national ne se transforme pas en désavantage compétitif au niveau international. Les normes internationales du travail et les discussions souvent controversées autour de leur adoption témoignent des luttes sur les frontières de la politique sociale évoquées plus haut, qui se reflètent aussi dans les autres activités de l'OIT, depuis la recherche jusqu'à la coopération technique.

La décolonisation et le poids croissant des pays en développement ont donné une nouvelle orientation au débat. Selon de nombreux gouvernements du Sud, les normes de l'OIT, qui étaient conçues comme un moyen de réaliser la justice sociale par-delà les frontières, se sont transformées en instruments protectionnistes entre les mains des pays industrialisés riches pour maintenir les inégalités du système international. De ce point de vue, c'est d'abord *entre* les nations que doit être établie la justice sociale. À cet effet, on attendait surtout de l'OIT qu'elle

fournisse une assistance concrète. Comme l'indique la Déclaration sur la justice sociale de 2008, les phénomènes généralement résumés par le terme «mondialisation» ont ajouté une nouvelle dimension au débat. Sur fond de montée d'un populisme de droite, qui combine critique de la mondialisation et propositions politiques antilibérales et ouvertement xénophobes, le débat en cours sur l'état du monde a aussi remis à l'ordre du jour le lien – ou l'absence de lien – entre la justice sociale et la démocratie.

Histoire de l'OIT

Longtemps, les études historiques sur l'OIT sont restées rares et éparées. Hormis les travaux de recherche de spécialistes des sciences politiques ou des relations internationales¹¹, le travail d'Antony Alcock, publié à l'occasion du 50^e anniversaire de l'OIT (1969), était la seule monographie qui aborde l'Organisation d'un point de vue explicitement historique¹². Les choses ont radicalement changé ces dernières années. Nombre des lacunes dans la recherche identifiées il y a une dizaine d'années par Jasmien Van Daele (2008) et par les auteurs de l'anthologie *ILO Histories* (2010) sont aujourd'hui comblées¹³. De nombreux articles et contributions ont fait apparaître que les activités de l'OIT constituent un domaine d'étude fructueux. Trois anthologies (recueils), coordonnées par le BIT, y ont contribué: *Globalizing Social Rights* (2013)¹⁴, *The ILO from Geneva to the Pacific Rim* (2015)¹⁵ et *Women's ILO* (2018)¹⁶. Ces ouvrages rassemblent

11 Ernst B. Haas, *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization* (Stanford, CA, Stanford University Press, 1964); Viktor-Yves Ghébal, *L'Organisation internationale du Travail (OIT)* (Genève, Georg, 1987); Robert W. Cox, «ILO–Limited Monarchy», dans l'ouvrage publié sous la direction de Robert W. Cox et Harold K. Jacobson, *The Anatomy of Influence: Decision Making in International Organizations* (New Haven, CT, Yale University Press, 1973).

12 Antony Alcock, *History of the International Labor Organization* (New York, Octagon Books, 1971).

13 Jasmien Van Daele, «The International Labour Organization in Past and Present Research», *International Review of Social History*, vol. 53, n° 3 (2008), pp. 485-511; Jasmien Van Daele et coll. (dir. de publ.), *ILO Histories: Essays on the International Labour Organization and its Impact on the World during the Twentieth Century* (Berne, Peter Lang, 2010); Magaly Rodríguez García, «Conclusion: The ILO's Impact on the World», dans l'ouvrage publié sous la direction de Van Daele et coll., *ILO Histories*, pp. 461-478.

14 Sandrine Kott et Joëlle Droux (dir. de publ.), *Globalizing Social Rights: The International Labour Organization and Beyond* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, et Genève, BIT, 2013).

15 Jill M. Jensen et Nelson Lichtenstein (dir. de publ.), *The ILO from Geneva to the Pacific Rim: West Meets East* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, et Genève, BIT, 2015).

16 Eileen Boris, Dorothea Hoehtker et Susan Zimmermann (dir. de publ.), *Women's ILO: Transnational Networks, Global Labour Standards and Gender Equality, 1919 to Present*, Studies in Global Social History (Leyde, Brill, Genève, BIT, 2018).

des contributions qui couvrent un large spectre de thématiques: du chômage aux normes nutritives et politiques alimentaires, du travail maritime au travail domestique, de la représentation des femmes au sein de l'OIT au bien-être des enfants, etc. Parallèlement, de nombreux articles ont été publiés à propos de certains aspects du travail de l'OIT, de son activité régionale ou de ses interactions avec d'autres acteurs internationaux¹⁷. Des universitaires comme Sandrine Kott¹⁸ ont joué un rôle important dans ces activités de recherche récentes, qui ont fait l'objet en 2018 d'un numéro spécial de la revue *Le mouvement social*, sur le thème «La justice sociale dans un monde global», qui couvre cent ans d'histoire de l'OIT¹⁹. Le BIT a encouragé nombre d'études universitaires et publié plusieurs

17 Amalia Ribi Forclaz, «A New Target for International Social Reform: The International Labour Organization and Working and Living Conditions in Agriculture in the Inter-War Years», *Contemporary European History*, vol. 20, n° 3 (2011), pp. 307-329; Christophe Verbruggen, «Intellectual Workers and Their Search for a Place within the ILO during the Interwar Period», dans l'ouvrage publié sous la direction de Van Daele et coll., *ILO Histories*, pp. 271-292; Jill Jensen, «From Geneva to the Americas: The International Labor Organization and Inter-American Social Security Standards, 1936–1948», *International Labor and Working-Class History*, vol. 80, n° 1 (2011), pp. 215-240; Norberto Osvaldo Ferreras, «Europe-Geneva-America: The First International Conference of American States Members of the International Labour Organization», dans l'ouvrage publié sous la direction d'Alan McPherson et Yannick Wehrli, *Beyond Geopolitics: New Histories of Latin America at the League of Nations* (Albuquerque, NM, University of New Mexico Press, 2015), pp. 83-96; Lorenzo Mechi, «Economic Regionalism and Social Stabilization: The International Labour Organization and Western Europe in the Early Post-War Years», *The International History Review*, vol. 35, n° 4 (2013), pp. 844-862; Patricia Clavin, «What's in a Living Standard? Bringing Society and Economy together in the ILO and the League of Nations Depression Delegation, 1938–1945», dans l'ouvrage publié sous la direction de Kott et Droux, *Globalizing Social Rights*, pp. 233-248; Paul Weindling, «Social Medicine at the League of Nations Health Organisation and the International Labour Office Compared», dans l'ouvrage publié sous la direction de Paul Weindling, *International Health Organisations and Movements, 1918–1939* (Cambridge, Cambridge University Press, 1995), pp. 134-153.

18 Du foisonnement des publications de Sandrine Kott, signalons: «Fighting the War or Preparing for Peace? The ILO during the Second World War», *Journal of Modern European History*, vol. 12, n° 3 (2014), pp. 359-376; «From Transnational Reformist Network to International Organization: The International Association for Labour Legislation and the International Labour Organization, 1900-1930s», dans l'ouvrage publié sous la direction de Davide Rodogno, Bernhard Struck, et Jakob Vogel, *Shaping the Transnational Sphere: Experts, Networks and Issues from the 1840s to the 1930s* (Oxford, Berghahn Books, 2015), pp. 239-258; «Towards a Social History of International Organisations: The ILO and the Internationalisation of Western Social Expertise (1919–1949)», dans l'ouvrage publié sous la direction de Miguel Bandeira Jerónimo et José Pedro Monteiro, *Internationalism, Imperialism and the Formation of the Contemporary World: The Pasts of the Present* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2018), pp. 33-57; «OIT, justice sociale et mondes communistes: concurrences, émulations, convergences», *Le mouvement social*, vol. 2, n° 263 (2018), pp. 139-151.

19 *La justice sociale dans un monde global: l'Organisation internationale du Travail (1919-2019)*, numéro spécial de la revue *Le mouvement social*, vol. 2, n° 263 (2018). S. Kott n'a pas

ouvrages sur l'histoire de l'Organisation. En plus des publications en anglais et en français, un nombre grandissant de travaux sont disponibles dans d'autres langues²⁰. Toutefois, il reste certainement des lacunes et des territoires inexplorés. On commence seulement à approfondir la recherche sur la période qui suit la seconde guerre mondiale, notamment au-delà des années 1970, ainsi que sur certains aspects régionaux (Afrique, Asie de l'Est et du Sud-Est). Dans d'autres domaines, des recherches approfondies sont également nécessaires, surtout pour la période postérieure à 1945²¹. Toutefois la tendance est claire: les historiens ont découvert que l'OIT, en tant qu'objet de recherche, offre un riche potentiel.

Ce regain d'intérêt pour l'OIT semble s'inscrire dans un phénomène plus vaste. La montée significative de l'intérêt pour les organisations internationales avait déjà été relevée dans une revue des articles sur l'historiographie récente portant sur la Société des Nations²² et les Nations Unies²³. Les débats sur la mondialisation ont suscité un intérêt pour les mouvements transfrontaliers des personnes, des biens et des idées, et les organisations internationales offrent à

seulement abordé elle-même de nombreux aspects de l'histoire de l'OIT, elle a encouragé une nouvelle génération d'universitaires à s'y intéresser. Voir: Véronique Plata-Stenger, *Une voie sociale pour le développement: le Bureau international du Travail et les débuts de la coopération technique (1919-1949)*, thèse de doctorat (Université de Genève, 2016), et *Social Reform, Modernization and Technical Diplomacy: The ILO Contribution to Development (1930-1946)* (Berlin, De Gruyter Oldenbourg, à paraître); Olga Hidalgo-Weber, «Dimensions transnationales des politiques sociales britanniques: le rôle de la Grande-Bretagne au sein de l'OIT, 1919-1946», thèse de doctorat (Genève, Université de Genève, 2015).

20 Voir, par exemple, Theresa Wobbe, «Das Globalwerden der Menschenrechte in der ILO. Die Umdeutung von Arbeitsrechten im Kontext weltgesellschaftlicher Strukturprobleme von den 1930er bis 1950er Jahren», dans l'ouvrage publié sous la direction de Bettina Heintz et Britta Leisering: *Menschenrechte in der Weltgesellschaft: Deutungswandel und Wirkungsweise eines globalen Leitwerts* (Francfort-sur-le-Main, Campus Verlag, 2015), pp. 283-316; Cédric Guinand, *Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) und die soziale Sicherheit in Europa (1942-1969)* (Berne, Peter Lang, 2003); Isabelle Lespinet-Moret et Vincent Viet (dir. de publ.), *L'Organisation internationale du Travail: origine, développement, avenir* (Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2011); Jean-Michel Bonvin, *L'Organisation internationale du Travail: étude sur une agence productrice de normes* (Paris, Presses universitaires de France, 1998); Laura Caruso et Andrés Stagnaro (dir. de publ.), *Una historia regional de la OIT: Aportes sobre regulación y legislación del trabajo latinoamericano* (La Plata, Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, 2017).

21 Il n'existe aucune étude complète sur les programmes de coopération technique de l'OIT après 1945. Dans d'autres domaines, les recherches n'en sont qu'à leurs balbutiements, comme le traitement par l'OIT de l'automatisation et du changement technique, ou le débat sur l'ajustement structurel. Il n'existe pas non plus de travail sur l'ensemble des activités de l'OIT, depuis ses débuts, en matière de migrations de main-d'œuvre.

22 Susan Pedersen, «Back to the League of Nations», *The American Historical Review*, vol. 112, n° 4 (2007), pp. 1091-1117; Sunil Amrith et Glenda Sluga, «New Histories of the United Nations», *Journal of World History*, vol. 19, n° 3 (2008), pp. 251-274.

23 Sluga et Clavin (dir. de publ.), *Internationalisms: A Twentieth Century History*.

ces perspectives transnationales un «angle attrayant et sous-utilisé»²⁴. Et ce n'est sans doute pas une coïncidence si l'intérêt pour les institutions internationales s'accroît au moment même où les organismes existant dans le domaine de la coopération internationale sont mis sous pression par la résurgence de politiques nationalistes et de l'unilatéralisme dans les affaires internationales. Certaines des «nouvelles histoires» des organisations internationales, publiées dans les années 2000, surtout celles qui visaient le public américain, ont été influencées par les attentats terroristes du 11 septembre et par le fait que l'administration de George W. Bush ait contourné les Nations Unies lors du conflit avec l'Iraq²⁵. Si nous partons de l'hypothèse que l'une des sources du regain d'intérêt pour la façon dont la coopération internationale a fonctionné dans le passé tient aux menaces qui pèsent sur ses objectifs actuels, nous pouvons nous attendre à toute une série de nouveaux travaux de recherche dans les années à venir.

Mais il y a aussi des raisons plus spécifiques pour lesquelles l'OIT attire depuis peu l'attention de plus en plus d'historiens. Les problèmes qu'elle aborde sont des préoccupations majeures du monde d'aujourd'hui. Les débats sur la dimension sociale de la mondialisation et les effets de la libéralisation des échanges sur les conditions de travail, ainsi que les débats sur l'internationalisation de la production et la tendance à la déréglementation et à la flexibilisation du marché du travail, ont renouvelé l'intérêt pour une organisation créée pour contenir les effets d'une première phase antérieure de la mondialisation capitaliste. Dans le même ordre d'idées, la crise financière de 2008 et la montée du populisme de droite dans de nombreux endroits du monde ont suscité un regain d'intérêt pour une organisation qui incarne – par sa Déclaration de Philadelphie – les enseignements économiques et sociaux tirés de deux guerres mondiales, des crises de l'entre-deux-guerres puis, à leur issue, du rétablissement de la démocratie libérale fondée sur un esprit de réforme et de protection sociale. L'attention pour une organisation qui n'a eu de cesse de réaffirmer que les politiques, quelles qu'elles soient, devaient servir un objectif social, y compris des politiques économiques respectueuses des droits des travailleurs et de l'État de droit, entre en résonance avec le «tournant social» récemment pris par l'historiographie des droits de l'homme au niveau international²⁶.

Les chapitres qui suivent sont alimentés par les abondants travaux de recherche sur l'OIT et son environnement international. Notre intention va

²⁴ Amrith et Sluga, *New Histories of the United Nations*, p. 252.

²⁵ Mazower, *Governing the World*, pp. IX-XVI; Susan Pedersen a dressé un bilan des travaux universitaires sur la SDN qui fit apparaître l'entre-deux-guerres comme une période de montée de l'internationalisme sur fond plus sombre de relations interétatiques marquées par l'unilatéralisme. Pedersen, «Back to the League of Nations».

²⁶ Samuel Moyn, *Not Enough: Human Rights in an Unequal World* (Cambridge, MA, The Belknap Press of Harvard University Press, 2018).

au-delà d'une synthèse des travaux universitaires existants. Cette étude a ses propres objectifs et aussi, certainement, ses partis pris. Elle découle de mes propres intérêts plus larges en matière de recherche, centrés sur l'histoire de la décolonisation, l'internationalisme au sens large, l'aide au développement et les politiques en matière de droits de l'homme, ainsi que sur l'histoire des discours sur la mondialisation²⁷. Ces points de vue ont très certainement influencé la façon dont je décris ici l'OIT.

L'histoire qui suit, celle d'un siècle d'OIT, est structurée de façon très simple, par ordre chronologique. Toutefois, la plupart des thèmes décrits ci-dessus parcourent toute l'histoire de l'OIT. Certains sont plus visibles que d'autres, mais tous constituent les fils rouges de la présente étude. Après une courte présentation des précurseurs de l'OIT, nous parcourons quatre grandes périodes. Après l'entre-deux-guerres, nous en viendrons à la «seconde fondation» de l'OIT, durant et immédiatement après la seconde guerre mondiale, avec la Déclaration de Philadelphie de 1944, comme point d'orgue. L'histoire de l'OIT depuis la seconde guerre mondiale suit plusieurs temporalités qui par moment se chevauchent: la première période, définie par la guerre froide et la décolonisation, figure sous deux têtes de chapitres, à savoir «Droits de l'homme» et «Développement»; elle va de 1948, l'année de l'arrivée d'un nouveau Directeur général, David Morse, et du lancement des activités de coopération technique de l'OIT, jusqu'à 1976 avec la Conférence mondiale sur l'emploi, très médiatisée. La deuxième période, qui situe l'OIT dans la transition vers l'après-guerre froide et l'ère de la mondialisation naissante, s'étend du départ du Directeur général David Morse en 1970 jusqu'à la Déclaration de 1998 sur les principes et droits fondamentaux au travail, qui peut être vue comme la réaction de l'OIT aux évolutions systémiques susmentionnées. Tout à la fin de l'ouvrage, nous nous aventurons dans la période la plus récente et suggérons quelques pistes qui pourront servir de source d'inspiration pour écrire l'histoire de l'OIT dans l'avenir.

27 Daniel Maul, *Human Rights, Development and Decolonization: The International Labour Organization, 1940–70* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, et Genève, BIT, 2012); «The International Labour Organization and the Struggle against Forced Labour from 1919 to the Present», *Labor History*, vol. 48, n° 4 (2007), pp. 477-500; «“Help them Move the ILO Way”: The International Labour Organization and the Modernization Discourse in the Era of Decolonization and the Cold War», *Diplomatic History*, vol. 33, n° 3 (2009), pp. 387-404; «The ILO, Asia and the Beginnings of Technical Assistance, 1945–60», dans l'ouvrage publié sous la direction de Jill M. Jensen et Nelson Lichtenstein: *The ILO from Geneva to the Pacific Rim*, pp. 110-133; «The International Labour Organization and the Globalization of Human Rights, 1944–1970», dans l'ouvrage publié sous la direction de Stefan-Ludwig Hoffmann: *Human Rights in the Twentieth Century* (Cambridge, Cambridge University Press, 2010), pp. 301-320.

Les précurseurs

Une paix universelle et durable ne peut être fondée que sur la base de la justice sociale.
(Constitution de l'OIT)

Dès ses débuts, les fréquentes mentions du rôle de l'Organisation internationale du Travail pour la consolidation de la paix mettent en évidence un simple fait historique: l'OIT est une «fille de la guerre»²⁸. Sa création lors de la Conférence de la paix de Paris en 1919 est à bien des égards une conséquence directe de ce bain de sang que fut durant quatre ans la première guerre mondiale, ainsi que des révolutions et des turbulences sociales, économiques et politiques qui l'ont suivie. Toutefois, concentrer la focale sur les circonstances de la création de l'OIT ferait oublier que les véritables racines de l'Organisation sont bien plus anciennes. Lorsque les membres de la Commission de la législation internationale du travail se réunissent à Paris en février 1919, mandatés par les pays alliés victorieux pour décider de la forme que prendrait l'Organisation à venir, ils peuvent s'appuyer sur presque un siècle de discussions sur la politique sociale internationale. Sur fond d'industrialisation accélérée et d'expansion massive du commerce international, les réformateurs sociaux et les syndicalistes d'Europe et d'Amérique du Nord ont déjà engagé le débat sur la façon de mieux maîtriser les effets indésirables de ces forces motrices du capitalisme industriel.

Aux origines

Dans les débats qui ont lieu en Europe au début du XIX^e siècle, les premiers à avancer l'idée de normes internationales du travail sont des entrepreneurs philanthropes soucieux d'améliorer la situation matérielle et morale des classes laborieuses. Robert Owen, un industriel gallois et socialiste utopiste, qui a expérimenté la création de communautés égalitaristes de travailleurs dans son usine textile de New Lanark en Écosse, souhaite qu'au moyen d'accords internationaux on améliore les conditions de travail à l'échelle nationale, surtout en ce qui concerne le travail des enfants et la durée du travail. Ses idées sont reprises et mises en avant dans le débat politique par d'autres, comme Charles Hindley, propriétaire d'une filature de coton, qui considère la législation internationale du travail comme un moyen de prévenir un désavantage dans la compétition économique pour des nations socialement progressistes comme la Grande-Bretagne.

28 Bruno Cabanes, *The Great War and the Origins of Humanitarianism, 1918–1924*, Studies in the Social and Cultural History of Modern Warfare (Cambridge, Cambridge University Press, 2014), p. 79.

Une argumentation similaire est avancée, un peu plus tard, par l'industriel suisse-salsacien Daniel Legrand²⁹.

Lorsque, pour la toute première fois, les gouvernements commencent à fixer un âge minimum du travail pour les enfants, à instituer des systèmes publics d'inspection des usines ou à créer des régimes d'assurance sociale pour protéger les travailleurs contre les risques d'accidents du travail ou de chômage, ainsi que dans leur vieillesse, ils n'obéissent pas seulement à des raisons humanitaires, mais ont aussi des motifs économiques et politiques. Un objectif central de la législation sociale bismarckienne des années 1880 en Allemagne est de contenir le potentiel révolutionnaire du mouvement ouvrier et d'intégrer les travailleurs dans l'État-nation allemand créé peu de temps avant. Parallèlement, les réglementations contre l'exploitation des travailleurs et les prestations sociales mises en place par les gouvernements d'Europe occidentale durant la seconde moitié du XIX^e siècle se fondent aussi sur des raisons d'ordre économique. En particulier, pour les pays qui ont adopté la doctrine du libre-échange, la protection des travailleurs par l'État apparaît comme un moyen d'atténuer les effets économiques et sociaux potentiellement néfastes de la concurrence internationale entre des économies ouvertes. Même certains courants du mouvement ouvrier sont favorables à la combinaison de solides «pactes sociaux» avec un système économique de libre-échange³⁰. Et il apparaît, du moins à certains, que l'étape suivante est logiquement une harmonisation internationale des normes du travail en vue d'éviter que la concurrence ne se fasse par l'abaissement de ces normes, par un «nivellement par le bas»³¹.

Vers le tournant du siècle, ce sont les gouvernements qui prennent l'initiative d'harmoniser la législation du travail à l'échelle internationale. Dans certains cas, ils essayent de négocier des traités multilatéraux spécifiques sur des questions sociales ou liées au travail. Ainsi, en 1890, dans une première tentative finalement infructueuse, le gouvernement allemand réunit à Berlin un groupe de pays européens pour établir des règles internationales sur le travail des femmes et des enfants. Pour se faire une place dans l'arène diplomatique internationale, des pays plus petits, comme la Suisse³², se portent en première ligne, avec des initiatives encore plus ambitieuses³³. Certains gouvernements, comme ceux de la France et de l'Italie, optent pour les accords bilatéraux, tel celui qui, en 1904,

29 Follows, *Antecedents of the International Labour Organization*, pp. 1-57.

30 Michael Huberman, *Odd Couple: International Trade and Labor Standards in History*, Yale Series in Economic and Financial History (New Haven, CT, Yale University Press, 2012).

31 Reinalda, *Routledge History of International Organizations*, pp. 169-170.

32 La Suisse pouvait en outre se prévaloir de son expérience dans la réglementation de la concurrence entre ses propres cantons.

33 Martin H. Geyer et Johannes Paulmann (dir. de publ.), *The Mechanics of Internationalism: Culture, Society, and Politics from the 1840s to the First World War* (Londres, Oxford University

garantit aux travailleurs immigrés une égalité d'accès aux prestations sociales dans les deux pays³⁴.

Une deuxième source d'inspiration en faveur de mesures de politique sociale internationale est le mouvement ouvrier socialiste, plus ou moins unifié au sein de la Deuxième Internationale fondée en 1889. Bien que durant toute son existence celle-ci reste profondément divisée entre un courant marxiste (révolutionnaire) et un courant réformiste, elle donne de fortes impulsions au débat. Dans les pays où le mouvement ouvrier était particulièrement fort – Allemagne, France, Angleterre, Suisse, Belgique –, les opinions de départ différaient grandement quant à savoir s'il était possible d'améliorer les conditions de travail par la législation. Toutefois, durant les années 1890, les avantages d'une telle stratégie commencent à s'imposer plus clairement³⁵. Les composantes du mouvement socialiste et leurs alliés syndicaux qui sont prêts à coopérer avec le système capitaliste existant et favorables à une législation sociale à l'échelle nationale sont aussi plus ouverts à la coopération avec d'autres forces politiques en vue de pousser les gouvernements à harmoniser la législation à l'échelle internationale. Toutefois, d'une manière générale, les syndicats se concentrent principalement sur le niveau national³⁶.

C'est à cette époque que la question de la législation internationale du travail devient la préoccupation centrale d'un réseau transnational, et en constante expansion, de réformateurs pour la plupart sociaux et libéraux – juristes, économistes, hommes politiques et autres – qui demandent que l'État use de son pouvoir d'intervention. Le droit du travail est promu à la fois comme une entreprise philanthropique et comme un corpus de connaissances et de méthodes scientifiques, qui rendent le progrès social réalisable par des moyens pacifiques. Ces réformateurs s'appuient sur le milieu, lui aussi en expansion, des statistiques sociales avec lequel ils entretiennent des relations symbiotiques. Les statisticiens fournissent les données nécessaires et contribuent à l'établissement de catégories comme celle du «chômage», condition préalable indispensable à l'élaboration de modèles d'intervention efficace³⁷.

Press et German Historical Institute, 2001); Madeleine Herren, *Hintertüren zur Macht: Internationalismus und modernisierungsorientierte Außenpolitik in Belgien, der Schweiz und den USA* (Munich, Oldenbourg, 2000).

34 Reinalda, *Routledge History of International Organizations: From 1815 to the Present Day*, p. 167.

35 Jasmien Van Daele, «Engineering Social Peace: Networks, Ideas and the Founding of the International Labour Organization», *International Review of Social History*, vol. 50, n° 3 (2005), pp. 435-466, pp. 439-442; Follows, *Antecedents of the International Labour Organization*, pp. 70-119.

36 Michel Dreyfus, «The Emergence of an International Trade Union Organization (1902–1919) », dans l'ouvrage publié sous la direction d'Anthony Carew, et coll., *The International Confederation of Free Trade Unions* (Berne: Peter Lang, 2000), pp. 27-71.

37 Le contexte général est décrit par l'historien Lutz Raphael comme la «scientisation» du social. Lutz Raphael, «Die Verwissenschaftlichung des Sozialen als methodische und

Cette approche trouve pour creuset l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs (AIPLT), fondée en 1900, qui est aussi le premier terrain d'expérimentation d'idées et de pratiques qui vont ensuite caractériser l'OIT. L'AIPLT est avant tout une organisation qui fédère divers groupes de réformateurs unis par l'objectif commun de transformer la société par le moyen de la législation. Les plus influents sont des libéraux sociaux, comme le professeur de droit belge Ernest Mahaim ou le professeur d'économie politique allemand Lujo Brentano. Mais on y trouve aussi des représentants de la doctrine sociale chrétienne (catholique) ou de l'aile réformiste de la Deuxième Internationale, ainsi que de certaines composantes du mouvement syndical international³⁸.

À bien des égards, l'AIPLT est typique de l'internationalisme de la fin du XIX^e siècle. Ce n'est pas un hasard si cette association a été fondée dans le sillage de l'Exposition universelle de Paris de 1900, exposition qui exprime en elle-même la quintessence de l'esprit internationaliste de l'époque, située à la rencontre des idéaux de paix, de progrès et de coopération entre les États et les peuples, d'une part, et d'un monde marqué par la concurrence des empires et des États-nations, d'autre part³⁹. Tout aussi caractéristique est le dosage tout particulier d'initiatives privées et d'engagement public qui définit le travail de l'AIPLT, et que l'on retrouve dans toute une série d'entreprises internationalistes du même ordre à cette époque, comme le mouvement de la Croix-Rouge internationale⁴⁰. Même s'il s'agit d'une association privée, dont les membres étaient essentiellement des universitaires – professeurs dans des facultés de droit et d'économie –, l'État-nation constitue, dès le départ, son principal point de référence. L'AIPLT et son secrétariat permanent, l'Office international du travail, établi à Bâle en 1901, sont principalement financés par les contributions de ses sections nationales. Celles-ci sont d'une importance première parce que leurs membres ont le double rôle d'experts et de représentants de leurs États respectifs. Des fonctionnaires des toutes jeunes administrations sociales des pays européens – comme Arthur Fontaine, directeur en France de l'Office du travail entre 1899 et 1920 – y jouent un rôle de premier plan⁴¹.

konzeptionelle Herausforderung für eine Sozialgeschichte des 20. Jahrhunderts», *Geschichte und Gesellschaft*, vol. 22, n° 2 (1996), pp. 165-193.

38 Jasmien Van Daele, «Engineering Social Peace», pp. 442-446; Kott, «From Transnational Reformist Network to International Organization»; Alcock, *History of the International Labor Organization*, pp. 239-246; Bruno Cabanes, *The Great War and the Origins of Humanitarianism, 1918-1924*, pp. 86-89.

39 Geyer et Paulmann, *The Mechanics of Internationalism*; Sebastian Conrad et Dominic Sachsenmaier (dir. de publ.), *Competing Visions of World Order: Global Moments and Movements, 1880-1930* (New York, Palgrave Macmillan, 2007); Sluga, *Internationalism in the Age of Nationalism*.

40 John F. Hutchinson, «Rethinking the Origins of the Red Cross», *Bulletin for the History of Medicine*, vol. 63, n° 4 (1989), pp. 557-578.

41 Sur A. Fontaine, voir Cabanes, *The Great War and the Origins of Humanitarianism, 1918-1924*, pp. 87-88.

Cela donne du poids aux sections nationales des grands pays industriels – Gesellschaft für Soziale Reform (société pour la réforme sociale) en Allemagne, American Association for Labor Legislation (association américaine pour la législation sur le travail) aux États-Unis – et transformait l'association en un lieu de confrontation des différents modèles de réforme sociale. Plus important encore, l'objectif principal de l'AIPLT et sa raison d'être – la diffusion et l'application du droit du travail à l'échelle internationale – reposent sur sa capacité de convaincre les gouvernements nationaux d'agir à la fois sur le plan national et sur le plan international. Pour atteindre cet objectif, l'office de Bâle entretient les relations entre les sections nationales et entre tous les réformateurs au sens large, collecte des informations et assure, au moyen de ses publications, la promotion de l'étude et de l'harmonisation du droit du travail. Son activité recoupe celle d'autres institutions internationales, comme le Comité permanent des congrès internationaux des assurances sociales ou l'Association internationale pour la lutte contre le chômage, ainsi que les associations de statistiques sociales de nombreux pays. Toutes appartiennent au même milieu réformiste et internationaliste et toutes alimentent le travail de l'AIPLT.

Au cœur des activités de celle-ci se trouve l'action en vue de l'établissement de conventions internationales du travail. Avant 1914, l'AIPLT a rencontré deux succès, sur des sujets délibérément choisis pour leur portée symbolique et parce qu'ils faisaient déjà l'objet d'un large accord. La première convention, adoptée en 1906, interdit l'usage du phosphore blanc dans la production d'allumettes. Adoption qui met un terme à une longue lutte contre l'un des pires poisons industriels; la convention symbolise aussi, plus largement, la lutte contre les conditions de travail dangereuses, considérées comme emblématiques d'un capitalisme sans règles et fondé sur l'exploitation, lutte qui a mobilisé depuis longtemps le mouvement ouvrier et l'opinion publique dans de nombreux pays.

Quant à la convention interdisant le travail de nuit des femmes, elle bénéficie, elle aussi, d'un large soutien, car elle a la faveur des gouvernements aussi bien conservateurs que libéraux. De surcroît, elle a la faveur du mouvement socialiste qui, au cours des années 1890, s'est rallié à une protection spécifique des travailleuses. Après cette double percée, d'autres conventions sont envisagées. En 1913, une nouvelle conférence débat d'un instrument qui interdirait le travail de nuit des enfants de moins de 14 ans. À la demande du mouvement syndical, une autre convention porterait sur la réduction de la durée du travail à dix heures par jour pour les femmes et les jeunes⁴². Toutefois, avant que la

42 Stephan Bauer, «International Labor Legislation and the Society of Nations», *Bulletin of the United States Bureau of Labor Statistics*, n° 254 (Washington, Government Printing Office, 1919), p. 134.

conférence diplomatique prévue pour septembre 1914 ne puisse adopter ces deux instruments, la guerre éclate⁴³.

Les conventions ne sont pas le seul héritage que l'AIPLT lègue à l'OIT. La continuité se manifeste aussi si l'on considère les personnes. Une majorité des membres de la Commission de la législation du travail internationale (Commission du travail) de la Conférence de la paix à Paris, qui est chargée de dessiner les contours de la future OIT, se connaissent déjà par le truchement de l'association. Certains d'entre eux travailleront plus tard pour le BIT: Arthur Fontaine, président du Conseil d'administration du BIT de 1919 à 1931, et Albert Thomas, premier Directeur du BIT, n'en sont que les deux exemples les plus saillants. Ce qui est sans doute encore plus important c'est que l'AIPLT a mis au point et appliqué des mécanismes pour établir une législation sociale internationale en coopération avec les gouvernements nationaux. L'expérience acquise, non sans mal, pour identifier et mettre en avant des questions susceptibles d'obtenir l'appui d'une masse critique de gouvernements en vue d'adopter et d'appliquer des normes internationales fournit un ensemble précieux d'informations, tant à la Commission du travail à Paris qu'à l'OIT par la suite. Cela est particulièrement vrai au vu des contretemps qu'a connus l'association à propos des conventions sur le phosphore blanc et le travail de nuit des femmes. Bien que ces dernières soient relativement incontestées, certaines grandes nations ne veulent pas les appliquer, tandis que d'autres sont réticentes. En revanche, ce n'est pas une mince réussite pour l'AIPLT que d'avoir obtenu la participation croissante de syndicalistes réformistes et d'industriels progressistes, et étendu ainsi son influence politique, pour apparaître, surtout dans les années qui ont précédé la guerre, «à la fois comme une communauté épistémique et comme une organisation tripartite en devenir»⁴⁴.

La première guerre mondiale

Au début de la première guerre mondiale, l'initiative change de main. Dès lors, le mouvement syndical international joue un rôle bien plus important dans la promotion de la politique sociale internationale⁴⁵. Alors que les syndicalistes de nombreux pays européens ont pris une part active au travail des sections nationales de l'AIPLT dans les années précédant la guerre, on ne peut en dire autant du mouvement syndical international en tant que tel. Il est essentiellement représenté par le Secrétariat international, fondé en 1901 et basé à Berlin,

⁴³ Reinalda, *Routledge History of International Organizations*, p. 169.

⁴⁴ Kott, «From Transnational Reformist Network to International Organization», p. 244.

⁴⁵ Reiner Tosstorff, «The International Trade Union Movement and the Foundation of the International Labour Organization», *International Review of Social History*, vol. 50, n° 3 (2005), pp. 399-433.

rebaptisé Fédération syndicale internationale (FSI) en 1913⁴⁶. Le Secrétariat international est une association assez souple de fédérations syndicales nationales d'orientation plutôt socialiste. Si d'une manière générale il apprécie le travail de l'AIPLT et son projet de politique sociale internationale, il ne la soutient pas directement. L'une des raisons de ce manque d'appui tient au caractère plutôt bourgeois et classe moyenne, ainsi qu'à l'orientation politique libérale, de l'association. Plus important encore: nombre des affiliés de la FSI, en particulier la puissante Confédération allemande des syndicats, ont opté pour une séparation entre l'action syndicale et l'action politique, cette dernière étant du domaine de l'Internationale socialiste et des partis socialistes nationaux. La Fédération américaine du travail (AFL), qui a rejoint la FSI en 1909, a encore une autre conception «volontariste» du syndicalisme, avec de fortes réticences à l'encontre de toute forme de collusion avec l'État ou des partis politiques. Nombreuses sont les raisons, pour l'AIPLT et la FSI, de se tenir à une distance raisonnable. Les choses changent avec l'éclatement de la guerre⁴⁷.

Le premier effet de la guerre est que la FSI se scinde en fonction des appartenances nationales, les fédérations syndicales nationales soutenant leur gouvernement, tandis que celles des pays neutres, scandinaves ou suisses, sont déchirées entre les deux camps adverses. Comme le secrétariat de la FSI est maintenu à Berlin, les affiliés des pays alliés commencent à mettre en place des structures parallèles. Dans ce contexte, l'idée d'une politique sociale internationale et le projet de la création d'une organisation internationale chargée de la mettre en œuvre au nom des intérêts des travailleurs sont devenus une priorité dans la perspective du règlement de l'après-guerre. Il y a plusieurs raisons à cela: la nécessité de la production de guerre, avec l'objectif d'obtenir le soutien du mouvement ouvrier à l'effort de guerre et d'éviter les grèves et les troubles sociaux, place les syndicats dans une position de force relative. Dans de nombreux pays les dirigeants syndicaux réformistes et les hommes politiques socialistes occupent des postes de responsabilité: en Grande-Bretagne, George Barnes, ancien syndicaliste et membre du Parti travailliste, devient ministre des Pensions dans le gouvernement de David Lloyd George; en France, Albert Thomas, socialiste réformiste et disciple de Jean Jaurès, est nommé ministre de l'Armement. Du côté des empires centraux, Carl Legien, dirigeant de la Generalkommission der Gewerkschaften Deutschlands (commission générale des syndicats d'Allemagne)⁴⁸, d'orientation

46 Sur la FSI, voir Geert Van Goethem, *The Amsterdam International: The World of the International Federation of Trade Unions (IFTU), 1913–1945* (Aldershot, Ashgate Publishing, 2006).

47 Dreyfus, «The Emergence of an International Trade Union Organization (1902–1919)».

48 La Generalkommission der Gewerkschaften Deutschlands a précédé l'Allgemeiner Deutscher Gewerkschaftsbund (ADGB) (confédération générale syndicale allemande), créée après la guerre.

sociale-démocrate, et secrétaire de la FSI, de même que son homologue autrichien serrent les rangs avec leurs gouvernements en guerre⁴⁹.

Tous ont en commun de penser que la participation des travailleurs à la guerre a un prix et donc que le mouvement ouvrier va demander d'être entendu lors des négociations du futur traité de paix. En 1916, des représentants syndicaux des pays de l'Entente, France, Grande-Bretagne et Italie, ainsi que de la Belgique occupée par l'Allemagne, se réunissent à Leeds pour discuter des revendications du mouvement ouvrier dans l'ordre de paix à venir⁵⁰.

Le Programme de Leeds est le premier texte syndical international qui reprend publiquement à son compte la notion de législation internationale du travail, ainsi que l'action de l'AIPLT. Il contient une liste de dispositions réglementaires internationales sur la liberté syndicale, les assurances sociales, la durée du travail, l'inspection des usines, la santé au travail et les migrations de main-d'œuvre. Le programme de Leeds propose en outre l'établissement d'une commission internationale chargée de préparer une conférence gouvernementale pour mettre en œuvre ce programme et renforcer le rôle de l'office de l'AIPLT à Bâle, avec l'objectif déclaré de le mettre en situation de contrôler l'adhésion des gouvernements aux normes adoptées. En partie conçu comme un défi au bureau, sous contrôle allemand, de la FSI à Berlin, le Programme de Leeds provoque une réaction immédiate de Carl Legien qui cherche à reprendre la main. Quelques mois plus tard, en février 1917, les fédérations syndicales des empires centraux avancent une contre-proposition qui, pour l'essentiel, reprend le contenu du document de Leeds sur la politique sociale internationale, mais plaide pour un renforcement significatif de l'Office international du travail de Bâle, avec une représentation permanente de la FSI. Cela conférerait au mouvement syndical international un rôle de supervision sur l'élaboration et l'application de la législation internationale du travail. Cela donnerait aussi à cette législation un caractère plus contraignant en obligeant les gouvernements à appliquer directement les normes adoptées par les conférences gouvernementales.

Pour le mouvement syndical international, cette proposition constitue une étape vers la mise en place, une fois la guerre terminée, d'une législation internationale du travail, avec un office international du travail à Bâle renforcé pour la superviser et en assurer l'application. Toutefois, lorsque l'on commence à mettre en œuvre ce programme, la situation a considérablement changé. Tout d'abord, les États-Unis sont entrés en guerre en avril 1917, ce qui donne plus de poids au point de vue de l'AFL sur les questions syndicales internationales. Dans le camp des Alliés, il devient vite évident que les Américains, déjà sceptiques face aux orientations socialistes de la plupart des membres de la FSI, s'opposent en outre

49 Tosstorff, «The International Trade Union Movement and the Foundation of the International Labour Organization», p. 402.

50 *Ibid.*, pp. 402-408.

fortement à toute proposition mettant trop en avant l'intervention de l'État. Puis, plus tard dans l'année, la prise de contrôle de la Russie par les bolcheviques fait peser une menace d'un autre ordre sur l'unité syndicale en relançant l'option anticapitaliste et révolutionnaire. Durant la dernière année de la guerre, le conflit touche à sa fin, les gouvernements commencent à réaffirmer leur primauté dans la négociation de la paix et la construction de l'ordre international d'après-guerre. Dans ce contexte, les syndicats restent attentifs mais sont de plus en plus marginalisés dans les discussions sur la politique sociale internationale⁵¹.

La Commission de la législation du travail internationale à Paris

La guerre entrant dans sa dernière année, les préparatifs pour la paix commencent pour de bon. Le 8 janvier 1918, le Président Woodrow Wilson fait part au Congrès des objectifs de guerre des États-Unis. Dans le dernier de ses «Quatorze points», il souligne l'idée d'une paix durable fondée sur une «nouvelle diplomatie», en appelant à une «association générale des Nations» en tant qu'élément du futur traité de paix. Bien que son discours ne mentionne pas spécifiquement le travail ou les questions sociales, les considérations d'autres gouvernements à propos d'une éventuelle «Société des Nations» créent bientôt un lien avec le débat sur le rôle de la politique sociale internationale dans l'ordre d'après-guerre. Lorsque les hostilités prennent fin en novembre 1918, les préparatifs de la création d'une organisation internationale du travail sont déjà bien avancés⁵².

La France, qui a été la première à créer, dès 1917, une commission chargée de faire des propositions concernant les clauses sur la politique sociale à inclure dans le futur traité de paix, fait partie de ceux qui essayent de mettre leurs idées en phase avec les principes énoncés par le Président Wilson. Toutefois, le travail de la commission, au sein de laquelle les membres de la section française de l'AIPLT occupent des positions clés, avance plutôt lentement et n'est pas encore achevé au moment de l'armistice, en novembre 1918⁵³. En revanche, les Allemands, qui

51 *Ibid.*

52 Sur les préparatifs de la SDN, voir Mazower, *Governing the World*, pp. 116-153.

53 En France, nombre de commissions et comités paritaires ont été mis en place pour traiter les questions des conditions de travail, des salaires, du rationnement alimentaire, etc. Des représentants de la Confédération générale du travail (CGT) et du patronat siégeaient dans ces commissions. En réaction à une vague de grèves dans l'industrie de l'armement à l'hiver 1916-1917, Albert Thomas, ministre de l'Armement et bientôt premier Directeur du BIT, a, entre autres mesures, publié un décret établissant une commission d'arbitrage paritaire sous contrôle de l'État pour régler les conflits du travail. Petra Weber, *Gescheiterte Sozialpartnerschaft – Gefährdete Republik? Industrielle Beziehungen, Arbeitskämpfe und der Sozialstaat. Deutschland und Frankreich im Vergleich (1918–1933/39)* (Munich, Oldenbourg, 2010), p. 140.

se sont longtemps désintéressés de la question, intègrent rapidement des revendications en matière de politique sociale dans leur programme de paix, après que le gouvernement libéral de Max von Baden a pris le pouvoir face à la menace d'effondrement de l'armée allemande⁵⁴.

Toutefois, des grandes puissances en guerre, c'est la Grande-Bretagne qui dispose des projets les plus avancés. C'est l'une des raisons pour lesquelles la délégation britannique est une force décisive à l'origine de la création d'une commission de la législation du travail internationale et de nombre des principales caractéristiques de la future OIT. Le gouvernement britannique a deux raisons principales d'être favorable à une organisation internationale. Premièrement, en tant que première puissance industrielle d'Europe, le pays a un réel intérêt à l'établissement d'une législation sociale internationale. Pour maintenir ses normes élevées une fois la concurrence internationale restaurée, il faut que des normes du même ordre soient respectées par la concurrence. La deuxième raison est politique. Comme dans les autres grandes nations, le mouvement syndical britannique a été étroitement associé à l'effort de guerre. Dans le cadre de ce que l'on appelle les conseils Whitley, on a créé pendant la guerre des institutions bipartites de branche au sein desquelles les représentants des employeurs et des travailleurs se rencontrent sur un pied d'égalité⁵⁵. Il s'établit un large consensus politique sur le fait que la contribution du mouvement syndical à l'effort de guerre doit trouver une contrepartie dans l'après-guerre, par la satisfaction de certaines de ses revendications.

Dans ce contexte, un petit groupe de fonctionnaires britanniques commencent à travailler à la proposition de la future Organisation du travail à soumettre lors des négociations de paix. Trois personnes jouent un rôle particulièrement important à cet égard, dont deux occuperont plus tard des postes de direction au BIT: Harold Butler (Directeur du BIT de 1931 à 1938), alors fonctionnaire du ministère du Travail chargé de la planification à long terme des politiques publiques du travail, et Edward Phelan (Directeur général du BIT de 1941 à 1948), irlandais et membre de la Section du renseignement du ministère du Travail, chargé de suivre les évolutions en matière de main-d'œuvre⁵⁶. Le troisième homme est Malcolm Delevigne, du ministère de l'Intérieur, qui a représenté le gouvernement britannique à plusieurs conférences de l'AIPLT et est en contact étroit avec d'autres membres de l'association. C'est principalement E. Phelan qui rédige les

54 Tosstorff, «The International Trade Union Movement and the Foundation of the International Labour Organization», p. 415.

55 Olga Hidalgo-Weber, «Social and Political Networks and the Creation of the ILO: The Role of British Actors», dans l'ouvrage publié sous la direction de Sandrine Kott et Joëlle Droux, *Globalizing Social Rights: The International Labour Organization and Beyond* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, et Genève, BIT, 2013), pp. 17-31.

56 BIT, *Edward Phelan and the ILO: The Life and Views of an International Social Actor* (Genève, BIT, 2009).

divers mémorandums qui servent de base de discussion à Paris. Le projet de rédaction britannique a d'autant plus de poids que les préparatifs des autres puissances ne sont pas aussi avancés. Deux points ressortent de sa dernière version, où sont déjà intégrés les résultats des consultations avec les autres puissances alliées. Premièrement, un fort plaidoyer en faveur de l'établissement d'une *organisation* internationale du travail plutôt que du modèle de l'AIPLT, consistant en conférences occasionnelles, ou que de l'adoption d'une autre solution consistant simplement à incorporer un certain nombre de normes du travail dans le traité de paix lui-même. Deuxièmement, la nouvelle Organisation serait tripartite, rassemblant gouvernements, syndicats et employeurs pour décider ensemble de l'adoption de normes internationales du travail⁵⁷.

Lorsque les délégués à la Conférence de la paix de Paris se mettent au travail, le 18 janvier 1919, ils placent la «législation du travail internationale» à l'ordre du jour de leur première réunion. La Grande-Bretagne propose d'établir une commission spéciale pour rédiger un accord contraignant sur la création d'une nouvelle organisation dans le cadre du traité de paix. On arrive à un accord après que les États-Unis ont souligné qu'ils veulent voir la nouvelle Organisation faire partie de la Société des Nations (SDN) qui sera créée durant les pourparlers de paix. Les membres de la commission ne sont désignés que deux semaines plus tard, le 31 janvier 1919. Ils se mettent au travail dès le lendemain.

La Commission du travail se réunit durant environ deux mois, du 1^{er} février au 24 mars 1919. Elle comprend 15 membres, désignés à la fois en tant que représentants nationaux et comme experts, deux délégués de chacun des «quatre grands» – États-Unis, Grande-Bretagne, France, Italie –, ainsi que du Japon et de la Belgique⁵⁸. Les trois sièges restants étant réservés à Cuba et à deux autres pays européens de «première importance industrielle»: la Tchécoslovaquie et la Pologne nouvellement créées. La commission comprend de nombreux universitaires issus des réseaux de la réforme sociale, majoritairement des juristes d'orientation libérale ou socialiste modérée. Presque tous ont été liés, d'une façon ou d'une autre, à l'AIPLT. La commission compte aussi parmi ses membres et conseillers des hommes politiques ou hauts fonctionnaires, comme Arthur Fontaine, mais seulement deux syndicalistes – Samuel Gompers, président de l'AFL, et Léon Jouhaux, dirigeant de la CGT française – et un unique représentant des employeurs⁵⁹. La position de Samuel Gompers est néanmoins renforcée par son élection comme président. Ce choix est d'abord et avant tout un geste en direction du Président Wilson et des États-Unis, mais a aussi pour but de neutraliser

⁵⁷ Hidalgo-Weber, «Social and Political Networks and the Creation of the ILO».

⁵⁸ Van Daele, «Engineering Social Peace», p. 449.

⁵⁹ Ce représentant était Henry Mauris Robinson, banquier californien et membre du Conseil de la défense nationale des États-Unis, mais il n'a guère été assidu aux réunions. H. B. Butler, *Confident Morning* (Londres, Faber and Faber, 1950), p. 165; BIT, *Edward Phelan and the ILO*.

l'opposition de Samuel Gompers au travail que doit accomplir la commission dans l'esprit de la grande majorité de ses membres et des gouvernements qui les ont nommés: créer une organisation tripartite permanente chargée d'élaborer, d'adopter et de promouvoir une législation internationale du travail. Même si, à la longue, S. Gompers se rallie à la majorité, la principale ligne de clivage au sein de la commission se situe entre son président et le reste de ses membres, avec des alliances occasionnelles et changeantes sur divers points de détail. Ce sont les deux délégués belges – le juriste et spécialiste en sciences sociales Ernest Mahaim et le socialiste réformiste Emil Vandervelde – qui élaborent les compromis entre les divers camps en présence⁶⁰. Un autre acteur essentiel est le deuxième délégué des États-Unis, l'historien et directeur de recherche du Carnegie Endowment for Peace, James T. Shotwell. Avant la guerre, il a été associé à la section américaine de l'AIPLT. À Paris, il contribue à atténuer les frictions entre S. Gompers et les autres membres de la commission. Il restera tout au long de sa vie un fidèle soutien de l'OIT⁶¹.

L'opposition de S. Gompers à une organisation au sein de laquelle les gouvernements auraient une influence importante marque la discussion sur la représentation tripartite envisagée. Le mémorandum britannique propose de donner au gouvernement une représentation double de celle des travailleurs et des employeurs (2-1-1). Selon S. Gompers, dans une telle configuration, les gouvernements et les employeurs uniraient leurs voix contre les travailleurs; il est donc favorable à une représentation égalitaire (1-1-1). C'est la position britannique qui prévaut d'une courte majorité parce que la majorité de la commission considère, conformément à la tradition de l'AIPLT, qu'une représentation forte des gouvernements est incontournable pour donner du poids aux décisions de l'Organisation à venir. La plupart des membres s'accordent sur le fait que, dans la pratique, ce serait en fin de compte aux gouvernements d'appliquer les décisions prises⁶².

L'essentiel des débats de fond de la commission portent sur le statut juridique des normes du travail produites par la future Organisation. La question centrale est: dans quelle mesure ces normes seront-elles contraignantes pour les gouvernements? L'Organisation fonctionnera-t-elle comme un «parlement mondial du travail» dont les décisions en matière de normes du travail se transformeront en lois nationales, sans aucune étape intermédiaire? Cette solution, qui a la faveur des délégations françaises, britanniques et italiennes, serait révolutionnaire et

60 Van Daele, «Engineering Social Peace».

61 Harold Josephson, *James T. Shotwell and the Rise of Internationalism in America* (Rutherford NJ, Fairleigh Dickinson University Press, 1974).

62 Sur cette question et sur les autres débats de la commission, voir Alcock, *History of the International Labor Organization*; James Shotwell, «The International Labor Organization as an Alternative to Violent Revolution», *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 166, n° 1 (1933), pp. 18-25; Van Daele, «Engineering Social Peace».

constituerait une rupture fondamentale avec la pratique d'avant-guerre. Après une longue discussion, le compromis trouvé est fondé sur la distinction entre des conventions ratifiées volontairement, devenant contraignantes après leur ratification, et des recommandations non contraignantes. La ratification des conventions se traduirait par une obligation d'en transposer les dispositions dans la législation nationale et de produire régulièrement des rapports sur les progrès réalisés dans leur application. L'autre type de normes, les recommandations, seraient conçues comme des directives non contraignantes, pouvant ou non être associées à une convention. Les délégués des États-Unis se retrouvent une fois encore en minorité. Ils s'opposent à des instruments contraignants, non seulement à cause des orientations antiétatiques de Samuel Gompers, mais aussi du fait de la structure fédérale des États-Unis où la législation sociale est essentiellement de la compétence de chacun des États fédérés. Il s'agit toujours là d'une pierre d'achoppement dans les relations des États-Unis avec les institutions internationales normatives, y compris l'OIT. En fin de compte, le compromis trouvé permet aux États-Unis et aux autres États fédéraux de considérer les conventions comme des recommandations aux fins de la législation de chacun de leurs États fédérés⁶³. Un autre débat, celui sur la question des sanctions, est également influencé par le souci partagé de voir les États participer à la nouvelle Organisation, et donc de ne pas mettre des obstacles à leur adhésion qui seraient trop difficile à surmonter. À propos du dépôt des plaintes et du recours à des sanctions économiques contre les pays qui ne respecteraient pas leurs engagements, les compromis trouvés se caractérisent par leur relative modération. En fin de compte, la ratification des conventions reste totalement volontaire et, si les gouvernements ne respectent pas leurs engagements après avoir ratifié un instrument, l'OIT ne dispose d'aucun autre moyen que la persuasion pour obtenir leur application⁶⁴.

L'adhésion à l'Organisation est l'objet de controverse à cause des liens encore à définir entre l'OIT et la future Société des Nations. Une organisation dont l'objectif premier est d'établir des normes internationales du travail doit avoir comme but l'adhésion universelle, du moins en ce qui concerne les grandes puissances industrielles. Toutefois, lorsque la question est discutée par la Commission du

63 Voir Daniel P. Moynihan, *The United States and the International Labor Organisation, 1889-1934*, thèse de doctorat, Fletcher School of Law and Diplomacy (Medford, MA, 1960); James Shotwell, *The Origins of the International Labour Organization* (New York, Columbia University Press, 1934).

64 Jusqu'en 1946, l'article 33 de la Constitution prévoyait que les États Membres pouvaient appliquer des «sanctions d'ordre économique» à l'encontre les uns des autres sur recommandation d'une commission d'enquête indépendante (ou décision de la Cour permanente de justice internationale) (BIT, *Bulletin officiel*), vol. I, avril 1919-août 1920, p. 282. Voir Bernhard Boockmann, «The Ratification of ILO Conventions: A Failure Time Analysis», ZEW Discussion Papers (Mannheim, ZEW – Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, 2000).

travail, plusieurs questions relatives à la composition de la Société des Nations restent en suspens. Le problème le plus important concerne l'Allemagne (et les autres pays vaincus) ainsi que le Japon. Il devient vite clair que l'Allemagne et l'Autriche ne seront pas immédiatement admises à la SDN. Les membres socialistes de la Commission critiquent vivement cette position envers les gouvernements républicains de ces deux pays dont les syndicats sont disposés à s'allier à nouveau avec ceux qui ont été leurs adversaires pendant la guerre. Exclure les deux principales puissances industrielles de l'Europe centrale compromettrait sérieusement la portée de la nouvelle Organisation.

Nombre de membres de la commission plaident donc pour une adhésion immédiate de l'Allemagne. Le cas du Japon représente un autre argument en faveur d'une séparation de la discussion sur l'adhésion à l'OIT de celle de l'adhésion à la SDN. Le Japon s'est engagé dans les négociations de Paris avec l'objectif déclaré d'inscrire le principe de l'égalité raciale dans le traité de paix. Lorsque cette proposition est rejetée par une coalition des Européens et des Américains, le Président Wilson étant le premier opposant, le gouvernement japonais envisage de ne pas rejoindre les nouvelles organisations internationales. Cela serait un coup dur pour l'OIT, en particulier pour les dominions britanniques comme l'Australie ou la Nouvelle-Zélande, qui considèrent le Japon, puissance industrielle émergente, comme un concurrent direct en Asie. Dans ces conditions, il n'est guère surprenant que la majorité de la Commission vote la dissociation des adhésions à l'OIT et à la SDN⁶⁵.

Une fois ces questions, ainsi que d'autres portant sur la forme et les structures, résolues, la commission se tourne vers la question centrale de la charte du travail et des points que la nouvelle Organisation devra traiter dans ses premières conventions et recommandations. En plus de diverses propositions britanniques, les contributions viennent de plusieurs sources. L'une d'entre elles est l'AIPLT qui, dès avant la guerre, a commencé à mobiliser le soutien de certains États en vue de créer des normes du travail dans des domaines spécifiques. Une autre source est constituée par les déclarations syndicales de Leeds (1916) et de Berne (1917), dont les revendications sont confirmées par une nouvelle conférence syndicale qui a lieu en février 1919, parallèlement aux réunions de la Commission du travail. De fait, l'une des motivations des puissances de l'Entente pour associer les syndicalistes au travail de la commission et prendre en considération leurs revendications, est d'empêcher ainsi les syndicats, y compris ceux d'Allemagne et d'Autriche, de tenir des conférences syndicales parallèles durant les négociations de paix⁶⁶.

⁶⁵ Alcock, *History of the International Labor Organization*, p. 31.

⁶⁶ Tosstorff, «The International Trade Union Movement and the Foundation of the International Labour Organization», pp. 418-420.

La Commission du travail décide des principes qui doivent être incorporés dans le document final. Pour les syndicats, ils sont d'une importance cruciale parce que, sans déclaration explicite de principes fondamentaux, la Constitution consisterait simplement en procédures sans aucun contenu de fond. Pour certains représentants des gouvernements, ces demandes relèvent plutôt de la pure rhétorique. Après de longues discussions et des consultations entre les membres de la commission et leurs gouvernements respectifs, celle-ci propose finalement neuf principes généraux et un préambule, qui reflètent à la fois la tradition de la législation sociale internationale du XIX^e siècle et la césure de la guerre.

Le préambule proclame «qu'une paix universelle et durable ne peut être fondée que sur la base de la justice sociale», sans qu'ensuite on ne trouve une définition plus précise de ce qu'implique la justice sociale. Toutefois, le premier des principes qui suivent donne une indication en affirmant que «le travail ne doit pas être considéré simplement comme une marchandise». En quelques mots sont ainsi résumées les prémisses sociales libérales de l'OIT. La formule «le travail n'est pas une marchandise» est un des éléments du consensus minimal entre les fondateurs de l'OIT conscients de ce que la survie d'économies de marché ouvertes dépend en dernier ressort d'une «dé-marchandisation», du moins partielle, du travail⁶⁷, consensus dans une large mesure formé sous la menace que constitue la révolution d'octobre en Russie⁶⁸. Le deuxième principe général proclame «[L]e droit d'association en vue de tous objets non contraires aux lois». Il s'agit là d'une confirmation de la liberté syndicale et d'un geste significatif à l'égard du mouvement ouvrier. Toutefois, l'interprétation de l'expression «tous objets non contraires aux lois» est laissée à l'appréciation des gouvernements nationaux. Ce que ce point reflète surtout, c'est le fait que certains moyens d'action syndicaux, notamment les grèves, sont loin de faire l'objet d'une acceptation générale.

Les trois principes suivants – paiement aux travailleurs d'un salaire leur assurant un niveau de vie «convenable», journée de huit heures ou semaine de quarante-huit heures et repos hebdomadaire de vingt-quatre heures au minimum – correspondent, en comparaison, à des revendications syndicales de longue date. Le sixième principe, qui appelle à la suppression du travail des enfants et à «apporter au travail des jeunes gens des deux sexes les limitations

67 Le terme «dé-marchandisation» est plus récent. Forgé par Karl Polanyi, il a été popularisé dans les années 1990 par le sociologue Gøsta Esping-Andersen. Il fait référence à des droits sociaux qui limitent le fait que les travailleurs sont entièrement livrés aux forces du marché, à la sécurité économique qui en résulte. Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Princeton, NJ, Princeton University Press, 1990) [paru en français sous le titre *Les trois mondes de l'État-providence* (Paris, Presses universitaires de France, 2007)].

68 Sur les origines du terme, voir Paul O'Higgins, «“Labour is not a Commodity” – an Irish Contribution to International Labour Law», *Industrial Law Journal*, vol. 26, n° 3 (1997), pp. 225-234; Stein Evju, «Labour is not a Commodity: Reappraising the Origins of the Maxim», *European labour law journal*, vol. 4, n° 3 (2013), septembre, pp. 222-229.

nécessaires», se situe dans la continuité directe des activités de l'AIPLT avant la guerre et constitue la conclusion d'un combat des réformateurs sociaux depuis la seconde moitié du XIX^e siècle. Dans une certaine mesure, cela est aussi vrai pour le huitième principe, qui demande l'égalité de traitement pour les travailleurs migrants dans leur pays de résidence et établit un cadre international là où n'existent jusqu'alors que des accords bilatéraux⁶⁹. En revanche, le principe «du salaire égal, sans distinction de sexe, pour un travail de valeur égale» représente une rupture remarquable par rapport au passé et doit être porté au crédit des intenses pressions exercées par les organisations en faveur des droits des femmes à l'occasion de la Conférence de la paix de Paris. Même s'il est exprimé dans les termes les plus généraux possibles, offrant ainsi une grande marge d'interprétation dans son application pratique, il reste que ce principe n'est rien moins que révolutionnaire et qu'il servira de base à bien des débats dans l'avenir. Une autre indication d'évolution quant à la perception du rôle des femmes apparaît dans le dernier principe qui appelle chaque État à organiser un service public d'inspection du travail «qui comprendra des femmes»⁷⁰.

Tous ces principes, ainsi que le préambule, sont inclus dans la partie XIII du Traité de Versailles, puis dans tous les traités de paix suivants. L'ensemble des 41 articles compris dans ces sections deviendra la première Constitution de l'OIT. Malgré cette réalisation de première importance, les résultats de la Commission du travail ne sont pas accueillis avec un enthousiasme unanime. En particulier, la FSI, reconstituée lors d'un congrès tenu en août 1919 à Amsterdam, est fort déçue par la façon dont la commission a laissé la législation internationale à venir à la discrétion des États, et ce à toutes les étapes du processus. La nouvelle «Internationale d'Amsterdam» met plutôt l'accent sur l'unité syndicale en ouvrant la porte à l'adhésion des syndicats allemands et autrichiens⁷¹. Certains gouvernements rejoignent le chœur des sceptiques. Ainsi, l'Allemagne, qui se sent humiliée par les conditions que lui ont imposées les vainqueurs à Versailles, exprime aussi des réticences à l'encontre des décisions d'une commission où elle n'a pas eu son mot à dire. Elle s'efforce néanmoins immédiatement d'obtenir son adhésion à l'OIT. Les voix les plus discordantes viennent des États-Unis. Samuel Gompers a quitté Paris pour son pays en s'engageant à y promouvoir la nouvelle Organisation avec toute son autorité. Mais sa défense de l'OIT est pour le moins tiède face à ceux qui critiquent le fait que des règles internationales puissent l'emporter sur la législation nationale. Ce qu'il aurait souhaité obtenir,

69 Reinalda, *Routledge History of International Organizations*, p. 167.

70 Société des Nations, *Traité de Versailles*, ouvert à signature le 28 juin 1919. Partie XIII, annexe, section II: *Principes généraux*, article 427. L'article 427 est reproduit dans Gerry Rodgers et coll., *L'Organisation internationale du Travail et la quête de justice sociale, 1919-2009* (Genève, BIT, 2009), pp. 280-281.

71 Voir Van Goethem, *The Amsterdam International*.

c'est une charte du travail, non pas une institution qui produit une législation internationale. Parallèlement, les résultats des négociations de paix se heurtent à une opposition croissante au Congrès, si bien que les États-Unis ne ratifient pas le Traité de Versailles⁷².

En conséquence, malgré tout le travail préparatoire accompli, il reste du chemin à parcourir pour aboutir à une organisation internationale opérationnelle. Ce qui semble être la réalisation d'une ambition de longue date pour certains membres de la commission issus de l'AIPLT reste, d'un autre point de vue, un objectif lointain et encore flou.

⁷² *Ibid*, chap. 6: «Isolationism or Leadership. The American Federation of Labor and the International Federation of Trade Unions»; Moynihan, *The United States and the International Labor Organisation*.

Première partie **Expérimentation** **de la justice sociale: 1919-1939**

Si bien que, déjà, cette inégalité des conditions du travail apparaît comme une possibilité de conflit international, et que nous sommes appelés, pour notre part, à chercher les solutions nécessaires. Donc, autant par notre constitution que par notre œuvre, nous voici appelés à essayer d'introduire dans le monde un certain nombre de conditions pacifiques...

Albert Thomas, dans une lettre à la Maison du peuple de Bruxelles, 22 avril 1929⁷³

73 Albert Thomas, *Politique sociale internationale* (Genève, BIT, 1947), p. 138.

1. Les débuts

Après la Conférence de la paix de Paris, l'OIT se met au travail. Ce qui se produit la première année est, à bien des égards, sans précédent et se déroule en terrain inconnu. Il faut mettre sur pied une administration internationale en partant de zéro, et la place de l'OIT reste à définir, tant au niveau de la portée de son travail qu'à celui de sa situation dans le nouvel ordre mondial issu de la guerre. Pour garantir la survie de l'Organisation dans l'environnement international mouvant de l'après-guerre, Albert Thomas, premier Directeur du BIT, conçoit son rôle comme diplomatique et politique tout autant que technique. Il situe l'OIT au sein d'un large réseau d'acteurs sociaux, au-delà de ses constituants tripartites immédiats.

Malgré la formulation apparemment universelle de sa Constitution, une question se pose à l'OIT dès le premier jour: quelle organisation veut-elle et peut-elle être exactement, quelles catégories de travailleurs et quelles formes de travail sont de son ressort? Que ce soit du point de vue géographique ou des questions qu'elle traite, l'OIT est loin d'être une organisation qui couvre les réalités du travail dans tous ses aspects et partout dans le monde: elle a clairement un penchant européen et industriel.

La Conférence de Washington

Les événements qui suivent la Conférence de la paix de Paris renouvellent le sentiment d'urgence qui a marqué la création de l'OIT. Révolutions, guerres civiles et réfugiés par milliers transforment de vastes parties de l'Europe en poudrières sociales et politiques. La prise de pouvoir bolchevique en Russie et des soulèvements révolutionnaires aux visées similaires en Hongrie, en Allemagne et dans d'autres pays européens offrent une alternative concrète à la réforme sociale et politique, faisant craindre une crise politique et économique générale. Ces craintes sont accentuées par la démobilisation de millions de soldats, mutilés ou traumatisés pour beaucoup, et le retour d'un nombre considérable de prisonniers de guerre. Chômage de masse, grèves et troubles sociaux sont alors les conséquences presque inévitables de la transition d'une économie de guerre à une économie de paix. C'est dans cette situation que les gouvernements, les syndicats et les employeurs de 42 nations s'emploient à mettre en œuvre les décisions de la Conférence de la paix et à faire de l'OIT une réalité.

La décision de tenir la première session de la Conférence internationale du Travail (CIT) à Washington est motivée par le désir de s'assurer l'intérêt et la coopération des États-Unis, espoir bientôt réduit à néant. Dès leur arrivée dans la capitale des États-Unis, fin octobre 1919, les organisateurs comprennent qu'ils auraient difficilement pu trouver un cadre moins accueillant pour la conférence



Première session de la CIT à Washington, DC, États-Unis, 1919.

constitutive de l'Organisation. À son retour de Paris, le Président Wilson a été victime d'une grave attaque cérébrale qui a réduit sa capacité de peser sur les discussions. Quelques jours avant la réunion, le budget de la Conférence n'est pas encore assuré. Des bureaux provisoires n'ont pu être trouvés que grâce à l'intervention de celui qui est alors secrétaire adjoint à la Marine, Franklin Delano Roosevelt. Au Congrès, les délégués européens qui arrivent sont traités de fauteurs de troubles et, lorsqu'il est finalement décidé que la CIT peut avoir lieu, cela n'est qu'à la condition explicite qu'aucun engagement ne sera pris quant à l'adhésion éventuelle des États-Unis⁷⁴.

La réunion commence finalement le 29 octobre, en présence de 40 délégations. La question la plus urgente à traiter est celle, encore non résolue, du statut des empires centraux, l'Allemagne et l'Autriche. La FSI, à laquelle les représentants des travailleurs présents à la Conférence de Washington sont majoritairement affiliés, pose comme condition de sa participation à l'Organisation l'ouverture de celle-ci à toutes les nations. Le Conseil suprême de guerre, consulté par les délégués gouvernementaux des puissances alliées, convient que la Conférence doit décider de la question de l'admission de l'Allemagne et de l'Autriche. Cela est finalement fait par un vote quasiment unanime, mais trop tardivement pour permettre aux représentants de l'Allemagne et de l'Autriche de participer à la Conférence en cours. Toutefois, elle ouvre la voie à leur adhésion à l'OIT, en net contraste avec ce qui se passe à la SDN, qui va refuser pendant encore sept ans l'adhésion de l'Allemagne⁷⁵.

⁷⁴ Alcock, *History of the International Labor Organization*, p. 38.

⁷⁵ *Ibid.*, pp. 38-39.

La Conférence confirme en outre la composition du Conseil d'administration du BIT, organe exécutif de l'Organisation, avec huit sièges gouvernementaux sur 12 attribués aux pays dont «l'importance industrielle est la plus considérable» – Grande-Bretagne, France, Italie, Allemagne, Japon, Belgique, Suisse et Danemark (en remplacement des États-Unis) –, les quatre sièges des «autres» pays étant alloués à l'Argentine, à l'Espagne, à la Pologne et au Canada. Bien que plus de la moitié des délégations à la Conférence ne provienne pas d'Europe, la composition du Conseil d'administration reflète clairement le rapport des forces en présence: tous les groupes – gouvernements, travailleurs et employeurs – sont caractérisés par la prédominance européenne, ce qui suscite des commentaires critiques à Washington. L'élection d'Arthur Fontaine, représentant de la tradition de l'AIPLT, comme premier président du Conseil d'administration, reflète aussi la position de force de la France⁷⁶.

Une fois le Conseil d'administration constitué, il élit non seulement son président, mais aussi le Directeur du BIT. À la surprise de nombreux observateurs, le choix se porte sur un autre Français: Albert Thomas, socialiste et ancien ministre de l'Armement et des Fabrications de guerre durant la guerre. Au départ, Harold Butler, citoyen britannique, apparaît naturellement comme favori, puisqu'un Français a été élu à la tête du Conseil d'administration. Toutefois, Harold Butler n'a guère de liens avec le mouvement syndical et socialiste, pas plus qu'avec le réseau des réformateurs sociaux gravitant autour de l'AIPLT, liens qu'entretient en nombre Albert Thomas, dont la candidature a d'ailleurs été proposée par le groupe des travailleurs⁷⁷.

Albert Thomas est un membre éminent du parti socialiste français (SFIO) dès 1905. En tant que représentant de l'aile réformiste du parti, il a été partisan de l'*Union sacrée* et a rejoint le gouvernement de guerre, sous la présidence de Raymond Poincaré, en 1915, pour y être nommé un an plus tard ministre de l'Armement et des Fabrications de guerre. À ce poste, qu'il occupe jusqu'en 1917, il travaille étroitement, et avec beaucoup de succès, aussi bien avec les industriels qu'avec les syndicats pour assurer la production durant la période de guerre. Il a donc une précieuse expérience pratique du tripartisme. Bien qu'il ne soit pas membre de la Commission du travail à Paris ni d'aucune façon impliqué dans la création de l'OIT (il n'était pas non plus présent à Washington), sa candidature n'a

⁷⁶ *Ibid.*, pp. 41-42.

⁷⁷ Parmi les nombreuses publications sur Albert Thomas et l'OIT, voir notamment Denis Guérin, *Albert Thomas au BIT, 1920-1932: de l'internationalisme à l'Europe*, Eurypa (Genève, Institut européen de l'Université de Genève, 1996); Jean-Michel Guieu, «Albert Thomas et la paix: du socialisme normalien à l'action internationale au BIT», *Les cahiers Irice – Albert Thomas, société mondiale et internationalisme*, vol. 2, n° 2 (2008), pp. 65-80. Sur son rôle durant la guerre, voir Adeline Blaszkiewicz-Maison, *Albert Thomas: le socialisme en guerre 1914-1918* (Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2016).

rien de fortuit. Il personnifie la coopération entre les classes sociales: socialiste modéré, non révolutionnaire, proche du mouvement syndical international et du mouvement coopératif, il apparaît, du fait de son activité durant la guerre et de ses liens de longue date avec l'AIPLT, comme un candidat acceptable aussi par la plupart des gouvernements et des employeurs. Toutefois, comme les Britanniques ne sont pas prêts à céder la place, un vote a lieu, qu'Albert Thomas remporte après deux tours, et seulement d'une courte tête. C'est ainsi qu'il commence son premier mandat de Directeur du BIT, poste qu'il occupera jusqu'à sa mort en 1932. Compte tenu de la faiblesse de sa position de départ, bien peu imaginent l'empreinte considérable qu'il laissera sur l'Organisation⁷⁸.

Une organisation internationale en devenir

Lorsque le BIT commence son ouvrage, pratiquement tout est nouveau. Il faut trouver des locaux, recruter du personnel et organiser le travail. Durant la première décennie de l'existence de l'OIT, les priorités sont d'assurer la survie de l'Organisation et de délimiter son domaine d'activité, voire de l'élargir.

Lors de sa deuxième session (première session régulière), le 27 janvier 1920, le Conseil d'administration confirme à l'unanimité la nomination d'Albert Thomas en tant que Directeur du BIT à titre permanent. Ensuite, un certain nombre de questions pratiques se posent. La première est celle du siège de l'Organisation. L'article 7 du Traité de Versailles désigne Genève comme siège de la SDN. Cela implique qu'il en ira de même pour l'OIT. En juin 1920, le BIT loue ses premiers locaux à La Châtelaine (Pregny) sur la rive nord du lac Léman, avant de déménager dans un bâtiment neuf, spécialement construit au bord de ce lac en 1926⁷⁹. Ce bâtiment sera le siège officiel de l'OIT durant presque un demi-siècle (1926-1974), jusqu'à ce que, faute de place, il soit nécessaire de construire le bâtiment actuel du Bureau. L'ancien bâtiment, avec ses fresques murales sur le thème du travail, deviendra le siège de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), puis de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

L'OIT se trouve dans un environnement très instable, celui du nouvel ordre international d'après-guerre issu des conférences de paix. Non seulement les États-Unis ne veulent pas y adhérer, mais un nombre croissant de pays, à l'intérieur et à l'extérieur de l'Organisation, contestent radicalement cet ordre. Il est

78 Au second tour, on mit aux voix l'élection d'un «Directeur à titre provisoire». Le résultat fut le suivant: «M. Albert Thomas, 11 voix, M. H. B. Butler, 9 voix, bulletins blancs, 1». Voir Procès-verbaux de la 1^{re} session du Conseil d'administration du Bureau international du Travail, Washington, novembre 1919 (Genève, BIT, 1920), p. 3.

79 Ce premier bâtiment, qui hébergeait un pensionnat de jeunes filles avant l'installation temporaire du BIT, abrite aujourd'hui le siège du Comité international de la Croix-Rouge.

donc essentiel de lier étroitement à l'Organisation les alliés qui lui restent. De petites nations apprécient la légitimité que leur confère la participation à une instance internationale comme l'OIT. Mais ni la France ni la Grande-Bretagne, les deux pays les plus importants, ne font preuve, dès le départ, d'un grand enthousiasme pour la nouvelle Organisation. Au contraire, le gouvernement conservateur de la Grande-Bretagne considère l'OIT avec beaucoup de scepticisme, la suspectant de mettre en cause sa souveraineté sur son empire⁸⁰. Les relations avec la France ne sont pas faciles non plus, malgré les postes importants occupés par des Français à tous les niveaux de l'Organisation et les liens étroits qu'entretient Albert Thomas avec les milieux gouvernementaux français. En fait, à Paris aussi, on craint de voir l'OIT entamer la souveraineté nationale et, dans un premier temps, le gouvernement français se retrouve en première ligne des pays qui cherchent à restreindre et à limiter les compétences de l'OIT. Devant l'opposition française aux tentatives de l'OIT d'étendre son activité normative à l'agriculture, Albert Thomas finit par porter l'affaire devant la Cour permanente de justice internationale qui, en 1922, confirme la compétence de l'OIT en la matière⁸¹.

Cela renforce l'opinion d'Albert Thomas selon laquelle l'Organisation doit avant tout démontrer son utilité aux gouvernements pour garantir sa réussite, voire sa survie. Sa stratégie est à la fois diplomatique et technique. Ainsi, il s'efforce de toujours promouvoir les normes internationales du travail non seulement par des contacts directs avec les autorités politiques, mais aussi en élargissant des réseaux qui peuvent influencer l'opinion publique et, dans une certaine mesure, faire pression sur les gouvernements nationaux. Il cherche donc à renforcer le syndicalisme réformiste et à obtenir le soutien des employeurs «modernes», relativement conscients des problèmes sociaux. Il recherche aussi le soutien du mouvement coopératif, des réseaux de réformateurs sociaux dans le monde universitaire ou ailleurs, des organisations de la société civile et de certaines instances religieuses, dont le syndicalisme catholique et le Vatican lui-même.

La lenteur des ratifications des conventions de l'OIT fait partie des objets des multiples voyages effectués dans les années 1920 par Albert Thomas et d'autres fonctionnaires du BIT partout en Europe, dans certaines parties de l'Asie, aux

80 Hidalgo-Weber, «Dimensions transnationales des politiques sociales britanniques: le rôle de la Grande-Bretagne au sein de l'Organisation internationale du Travail, 1919-1946».

81 La Cour permanente de justice internationale s'est aussi prononcée en faveur de l'extension des compétences de l'OIT dans d'autres domaines, par exemple aux questions de productivité dans l'industrie. Voir Nicolas Valticos, *Droit international du travail* (Paris, Dalloz, 1983), pp. 185-194. Sur les relations entre Albert Thomas et la France, voir Cabanes, *The Great War and the Origins of Humanitarianism, 1918-1924*, et Guieu, *Albert Thomas et la paix: du socialisme normilien à l'action internationale au BIT*, pp. 75-76.

États-Unis et en Amérique latine. Albert Thomas se décrit lui-même comme un «commis voyageur en politique sociale»⁸².

Toutefois, les voyages diplomatiques ne suffisent pas à garantir la survie de l'OIT. Il faut démontrer son utilité, et pas seulement par l'activité normative, mais aussi en fournissant à ses Membres un ensemble d'informations et d'analyses comparatives sur les mesures de politique sociale prises par les divers pays. Il veut que le BIT devienne «le grand "clearing house" de tous les renseignements sociaux dans le monde»⁸³. De l'AIPLT et son office de Bâle, l'Organisation a hérité des moyens de collecter et de traiter des données sur les conditions de travail et le droit du travail, qu'elle institutionnalise et développe durant l'entre-deux-guerres au sein de la Division scientifique spéciale, qui sera ensuite nommée Division de la recherche. Elle comprend une unité statistique qui, avec le temps, devient un département indépendant et qui, depuis 1923, organise périodiquement les conférences internationales des statisticiens du travail. Le BIT est ainsi à même de fournir aux gouvernements, aux syndicats et aux organisations d'employeurs des données statistiques, une compétence et des informations sur les meilleures pratiques, toutes choses qu'ils ne peuvent obtenir ailleurs. Cela permet, pour la première fois, de procéder à des analyses comparatives internationales des politiques sociales. L'activité de recherche devient donc la première étape de l'établissement de nouvelles normes du travail. Elle a aussi une fonction diplomatique, car elle donne l'occasion de s'adresser à des pays non Membres, comme les États-Unis, le Mexique (qui n'adhère à l'OIT qu'en 1931) ou la Russie des Soviets (future Union soviétique), pour laquelle est créé dès 1920 un service particulier (Service technique des études sur la Russie et sur le bolchevisme)⁸⁴.

Durant la profonde crise économique qui frappe l'Europe et d'autres parties du monde après la première guerre mondiale, l'OIT fait d'abord la preuve de sa capacité à aider les gouvernements à mieux comprendre les conséquences sociales de la récession économique, et à leur fournir des informations sur les mesures prises par d'autres pays pour les atténuer. Elle fait aussi prendre conscience du caractère transnational de la crise et du problème du chômage⁸⁵. Un exemple de ce travail est fourni par la Commission technique du chômage, créée par la

82 Sur ces voyages en Europe, voir Dorothea Hoehtker et Sandrine Kott (dir. de publ.), *À la rencontre de l'Europe au travail: récits de voyages d'Albert Thomas* (Paris, Publications de la Sorbonne, et Genève, BIT, 2015); Sylvie Massard, *Les voyages d'Albert Thomas, Directeur du BIT (1919-1932)* (Paris, 1993). La citation provient de Cabanes, *The Great War and the Origins of Humanitarianism*, p. 112.

83 Albert Thomas, *Politique sociale internationale* (Genève, BIT, 1947), p. 20.

84 Charles Prince, «The U.S.S.R. and International Organizations», *The American Journal of International Law*, vol. 36, n° 3 (1942), pp. 425-445.

85 Olivier Feiertag: «Réguler la mondialisation: Albert Thomas, les débuts du BIT et la crise économique mondiale de 1920-1923», *Les cahiers Irice – Albert Thomas, société mondiale et internationalisme*, vol. 2, n° 2 (2008), pp. 127-155.

Conférence de Washington et qui, jusqu'en 1924, entreprend une vaste enquête sur la situation de l'emploi dans les États Membres de l'OIT et dans certains pays non Membres, notamment les États-Unis. Des rapports sur les assurances sociales, les conditions de travail et le niveau de vie renforcent la réputation de l'OIT en tant que «bibliothèque sociale», dépositaire de publications dans le domaine social, «lieu d'expertise et autorité en matière de régulation sociale»⁸⁶.

Toutes ces activités relèvent des «fonctions techniques» héritées de l'AIPLT. Elles ont été particulièrement utiles pour consolider et entretenir l'appartenance des petits États Membres. En particulier, les nouveaux États-nations d'Europe centrale et orientale, comme la Pologne et la Tchécoslovaquie, créés par les traités de paix de Paris et issus du démantèlement des empires austro-hongrois, russe et allemand, cherchent à établir un droit social unifié à partir de traditions nationales diverses⁸⁷. Dans ce cas, l'OIT contribue aussi à l'harmonisation régionale en ce qui concerne la politique sociale et les relations professionnelles, comme dans le cas des pays nordiques. Ainsi, alors que les syndicats de ces pays ont des approches fort différentes des conflits du travail, l'OIT leur fournit un lieu d'échange pour formuler un modèle commun de «compromis de classe à la scandinave» mettant en avant la négociation collective et la conclusion d'accords entre les travailleurs et le patronat⁸⁸. L'OIT suscite des démarches du même ordre dans d'autres parties du monde grâce à ses conférences régionales qui commencent dans les Amériques en 1936, pour gagner ensuite l'Asie, l'Europe et l'Afrique après la seconde guerre mondiale. En ce qui concerne les principes et la pratique en matière d'assurance sociale, c'est dans ces premières années que l'OIT, semble-t-il, jette les bases d'un «modèle social européen»⁸⁹.

Dans le cadre à la fois diplomatique et technique constitué par l'OIT, l'Allemagne occupe une place spéciale. Admise à l'OIT depuis la Conférence de Washington de 1919 et bénéficiant d'un siège permanent au Conseil d'administration, au titre des pays dont «l'importance industrielle est la plus considérable», elle joue dès le début un rôle important au sein de l'OIT. Albert Thomas, qui parle couramment l'allemand, renforce activement cette coopération. Le bureau de correspondance de l'OIT à Berlin est le premier à avoir été mis en place en dehors d'un pays allié. L'étape suivante consiste à nommer à des postes stratégiques des fonctionnaires issus du ministère du Travail ou d'autres institutions

86 Cabanes, *The Great War and the Origins of Humanitarianism*, p. 125.

87 Natali Stegmann, «The ILO and East Central Europe: Insights into the Early Polish and Czechoslovak Interwar Years», *Acta Universitatis Carolinae, Studia Territorialia*, vol. 17, n° 1 (2017), pp. 11-34.

88 Pauli Kettunen, «The ILO as a Forum for Developing and Demonstrating a Nordic Model», dans l'ouvrage publié sous la direction de Kott et Droux, *Globalizing Social Rights*, pp. 210-230.

89 Sandrine Kott, «Constructing a European Social Model: The Fight for Social Insurance in the Inter-War Period», dans l'ouvrage publié sous la direction de Van Daele et coll., *ILO Histories*, pp. 173-196.

sociales allemandes, en vue de promouvoir l'internationalisation du «modèle allemand» d'assurance sociale⁹⁰.

Pour le gouvernement de la République de Weimar, la coopération avec l'OIT est également importante d'un point de vue diplomatique. Alors que la politique sociale est longtemps pour l'État allemand un «puissant instrument d'affirmation de l'identité nationale et de rayonnement international de l'Allemagne», la promotion de son modèle social – notamment de son système avancé d'assurance sociale – par l'intermédiaire de l'OIT lui offre un outil diplomatique essentiel dans une époque où le pays est en position de faiblesse⁹¹.

La grande importance que le Bureau accorde aux relations avec les États Membres se traduit par la création d'un réseau de correspondants et de bureaux de correspondance au cours des années 1920. Ils ont une fonction à la fois diplomatique et technique, puisqu'ils sont chargés d'entretenir des contacts avec les ministères du travail, les syndicats et les organisations d'employeurs, mais aussi de collecter des informations et des données statistiques pour le BIT sur la politique sociale dans un pays ou une région donnée. Pour être apte à occuper le poste de correspondant, il faut avoir des relations étroites avec les cercles gouvernementaux locaux. Il s'agit souvent d'universitaires qui ont de bons contacts politiques ou qui sont eux-mêmes d'anciens membres de cabinets ministériels ou d'administrations sociales. L'extension du réseau de correspondants est aussi un bon indicateur des priorités géographiques et politiques que l'OIT donne à son travail au cours de cette première période. Les premiers bureaux sont ouverts dès 1920, d'abord dans les capitales des pays alliés (Londres, Paris, Rome et Washington), puis à Berlin et Vienne. L'OIT met plus de temps à établir son réseau en dehors de l'Europe et de l'Amérique du Nord. Des bureaux de correspondance sont ouverts à Tokyo, Delhi et Rio de Janeiro dans les années 1920, mais il faut attendre au moins une décennie pour que d'autres bureaux soient établis ailleurs, et même 1959 en Afrique subsaharienne.

90 Friedrich Rietzmann a dirigé le service de la sécurité du travail à partir de 1921. Andreas Grieser, qui avait dirigé le département de l'assurance sociale au ministère du Travail à Berlin, a participé en tant qu'expert à la Commission sur les assurances sociales à partir de 1926 et a régulièrement fait partie de la délégation de l'Allemagne à la CIT dans les années 1920. Comme l'a montré Sandrine Kott à plusieurs reprises, les fonctionnaires allemands ont joué un rôle déterminant, par exemple dans «l'internationalisation du système allemand d'assurance sociale», voir «Dynamiques de l'internationalisation: l'Allemagne et l'Organisation internationale du Travail (1919-1940)», *Critique internationale*, n° 52 (2011), pp. 69-84. Dans un contexte plus large, voir aussi Kott, «Towards a Social History of International Organisations», pp. 33-57.

91 Sandrine Kott: «Dynamiques de l'internationalisation: l'Allemagne et l'Organisation internationale du Travail (1919-1940)», *Critique internationale*, vol. 52, n° 3 (2011), pp. 69-84, ici p. 72.

Pour devenir opérationnelle, l'OIT doit s'acquitter de l'importante tâche qui consiste à bâtir une administration internationale à partir de rien et sans modèle préétabli. Entre 1920 et 1925, le nombre de salariés travaillant au siège à Genève atteint environ 250. Où, comment et selon quels critères ces personnes sont-elles recrutées? Lorsque l'OIT et la SDN commencent à travailler, on n'a guère d'expérience sur la façon de constituer un corps de fonctionnaires internationaux engagés pour faire tourner la machine. Les secrétariats des institutions internationales du XIX^e siècle n'ont jamais rassemblé plus qu'une poignée de salariés permanents. Et seulement une petite partie de la première génération du personnel de l'OIT peut être directement transférée depuis l'office de Bâle ou les sections nationales de l'AIPLT⁹².

Après avoir pris ses fonctions, la première décision d'Albert Thomas est de recruter Harold Butler comme adjoint et Edward Phelan comme chef de la Division diplomatique, c'est-à-dire responsable des relations entre l'OIT et ses mandants. Pour certains des autres postes de dirigeants, il fait appel à ses propres réseaux, tissés pour la plupart avant la guerre, mais aussi durant son passage au gouvernement de la France. Toutefois, la plupart des gouvernements sont d'abord réticents à l'idée de voir l'OIT puiser dans les rangs de leurs administrations nationales, notamment à cause de la perte massive de jeunes hommes causée par la première guerre mondiale, et la France ne fait pas exception. Les jeunes recrues viennent parfois directement d'établissements universitaires, souvent sur la recommandation de ces derniers, parmi lesquels des institutions spécialisées dans les réformes, comme la London School of Economics, jouent un rôle particulier⁹³.

À partir de 1921, l'OIT établit un système d'examen semblable à celui des administrations publiques nationales. Le critère de sélection est double: en plus du niveau d'instruction et de compétence, la question de la nationalité est importante. Les premiers recrutements reflètent clairement les rapports de force tenant à la composition de l'Organisation. En 1921, le personnel de l'OIT comprend des citoyens de 19 pays, mais ils sont en majorité britanniques, français ou suisses. La direction de l'OIT s'attache d'emblée à donner à son personnel un esprit de cohésion et d'engagement en faveur des objectifs de l'Organisation. Toutefois, l'internationalisme et la loyauté à l'égard des objectifs de l'OIT ne sont pas synonymes de cosmopolitisme. Au contraire, dans la mesure où l'ordre de l'après-guerre s'est construit sur le concept d'État-nation, l'OIT attend de son personnel qu'il soit fermement enraciné dans son terreau d'origine. Loin d'être détachées du monde des États-nations, les organisations internationales sont dans une large mesure l'expression la plus élevée du principe même de l'État-nation. Les

92 Véronique Plata-Stenger, «Europe, the ILO and the Wider World (1919–1954)», *European History Online (EGO)*, Institut Leibniz d'histoire européenne (IEG), Mayence (2016).

93 *Ibid.*

fonctionnaires internationaux sont supposés bien comprendre les mécanismes de ce monde⁹⁴. L'OIT elle-même, malgré sa structure tripartite, reflète l'évolution de l'internationalisme qui, après Versailles, se recentre sur l'État⁹⁵. En ces premiers temps, du fait que les bonnes relations avec les gouvernements sont primordiales, il est essentiel pour l'OIT de disposer de fonctionnaires internationaux capables de jouer un rôle quasi diplomatique vis-à-vis de leur propre pays.

L'invention du tripartisme

Avec sa structure et sa pratique tripartites, l'OIT, notamment dans ses premières années, devient le laboratoire d'une toute nouvelle forme de coopération entre organisations de travailleurs et organisations d'employeurs. La coopération tripartite, plus simplement le tripartisme, est une idée fondamentalement nouvelle, jamais expérimentée, qui avait été introduite dans les débats par le projet britannique soumis à la Commission de la législation du travail internationale à Paris, avant l'adoption de la Constitution de l'OIT⁹⁶.

Certains pays ont mis en place des institutions et mécanismes de coopération entre le gouvernement, les syndicats et les employeurs durant la première guerre mondiale. Dans le cadre de l'Union sacrée en France et du *Burgfrieden* en Allemagne, les gouvernements ont recherché le ralliement de la plus grande partie possible du mouvement syndical et ils y sont pour l'essentiel parvenus. Toutefois, il s'agit de mécanismes *ad hoc*⁹⁷, imposés par les gouvernements au motif de l'état de guerre, souvent contre le gré des deux autres parties, et dont le maintien en temps de paix est fort contesté. Contestation qui vient non seulement des représentants du monde de l'entreprise, opposés à la tonalité socialiste des mesures prises, mais aussi de certains syndicats. Pour nombre d'entre eux, le tripartisme confère aux gouvernements une place indue dans les relations professionnelles, ce que la Fédération américaine du travail (AFL), par exemple, critique

⁹⁴ Sluga, *Internationalism in the Age of Nationalism*, pp. 45-78.

⁹⁵ Kott, «From Transnational Reformist Network to International Organization», pp. 246-253.

⁹⁶ Le lecteur trouvera une bonne présentation des origines du tripartisme dans le travail non publié de Kari Tapiola, «A Wild Dream: A Century of Tripartite Cooperation and Social Dialogue» (2017). Pour une présentation plus brève, voir Claire La Hovary, «A Challenging Ménage à Trois? Tripartism in the International Labour Organization», *International Organizations Law Review*, vol. 12, n° 1 (2015).

⁹⁷ Même avant la guerre, les dirigeants syndicaux et patronaux avaient été consultés dans plusieurs pays sur la législation sociale ou sur la résolution des différends du travail. La création même du Congrès des syndicats britanniques (TUC) en 1868 avait pour objet une meilleure coordination des divers points de vue des travailleurs sur la politique sociale. En Europe notamment, les syndicats entretenaient des liens étroits avec les partis ouvriers, ce qui se reflétait dans les réformes sociales et le développement du parlementarisme.

fortement⁹⁸. Dans les faits, la coopération tripartite telle qu'établie au sein de l'OIT ne correspond à aucune des réalités de terrain dans les États Membres. De surcroît, les syndicats ne sont pas pleinement reconnus partout, et leur statut juridique varie fortement d'un pays à l'autre, en Europe comme en Amérique du Nord⁹⁹.

Ainsi, le tripartisme, plutôt qu'une pratique reconnue adoptée par l'OIT à partir des expériences nationales, apparaît comme une chose d'abord conçue et pratiquée au niveau international avant d'être promue comme un modèle pour les États Membres de l'OIT¹⁰⁰. Pour l'OIT, le principe du tripartisme devient un autre outil au service de sa survie, de son ancrage dans divers environnements nationaux et de sa relation avec les opinions publiques des États Membres¹⁰¹. Parallèlement, d'un point de vue diplomatique, Albert Thomas considère comme vital le renforcement des liens du Bureau avec le réseau de ses mandants tripartites, surtout compte tenu de l'appui souvent modéré des gouvernements durant les premières années de l'Organisation.

Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne le mouvement syndical, dont la refondation a lieu en juillet 1919 à Amsterdam, d'où le nom d'Internationale d'Amsterdam. Malgré l'énorme déception de la FSI face aux résultats de la Conférence de la paix de Paris, le mécontentement suscité par les caractéristiques générales de la nouvelle Organisation cède rapidement la place à une attitude plus pragmatique. La principale raison de cette évolution réside dans le fait que, même si la FSI ne détient pas officiellement le monopole de la représentation qu'elle revendique au sein du groupe des travailleurs, elle domine dans les faits ce groupe durant tout l'entre-deux-guerres: il serait donc absurde de ne point coopérer¹⁰².

Les bonnes dispositions de l'Internationale d'Amsterdam à l'égard de l'OIT doivent beaucoup à la personnalité d'Albert Thomas et aux liens qu'il entretient avec le mouvement syndical. Son élection lors de la conférence de 1919 peut d'ailleurs être considérée comme un grand succès de la FSI. Surtout dans les tout débuts de l'OIT, l'Internationale d'Amsterdam coopère étroitement avec le Directeur du BIT, ce qui est un élément clé de la stratégie d'Albert Thomas pour assurer la survie de l'Organisation. Les syndicats soutiennent les grands

98 Le lecteur trouvera un état des lieux systématique dans Marcel van der Linden, «Trade Unions», dans l'ouvrage publié sous la direction de Karin Hofmeester et Marcel van der Linden, *Handbook Global History of Work* (Berlin, De Gruyter Oldenbourg, 2018), pp. 551-570.

99 *Ibid.*

100 Sur la grande diversité de situations dans les pays nordiques, voir Kettunen, «The ILO as a Forum for Developing and Demonstrating a Nordic Model», dans l'ouvrage publié sous la direction de Kott et Droux, *Globalizing Social Rights*, pp. 210-230.

101 On ne trouve aucune trace de tentative d'Albert Thomas de proposer ou de promouvoir des réunions tripartites lors de ses voyages, au cours desquels il rencontrait habituellement les syndicats et les représentants des employeurs séparément.

102 Sur la position de la FSI après la première guerre mondiale, voir Van Goethem, *The Amsterdam International*.

projets de l'OIT, c'est-à-dire faire progresser la législation sociale internationale et étendre les compétences de l'Organisation au-delà d'une conception étroite de son mandat social. Le Directeur du BIT assiste donc, de façon informelle mais bien visible, aux congrès de la FSI, ainsi qu'aux réunions de certains de ses affiliés nationaux. Occasionnellement, il assure une médiation entre la FSI ou certains de ses affiliés et d'autres fédérations syndicales (hors FSI), comme l'AFL. Il entretient aussi d'étroites relations personnelles avec le secrétaire néerlandais de l'Internationale d'Amsterdam, Jan Oudegeest. Ainsi, Albert Thomas peut quelquefois donner l'impression de se comporter de facto comme un «membre supplémentaire de la direction de la FSI»¹⁰³.

Cela n'empêche pas certains conflits, par exemple lorsqu'Albert Thomas se rapproche de certains concurrents de la FSI, comme le Mouvement syndical chrétien, ou lorsqu'il entretient des relations officielles – parfois considérées comme trop cordiales par les dirigeants de la FSI – avec des pays qui répriment les activités syndicales, tels que l'Italie fasciste ou l'Espagne sous la dictature de Primo de Rivera¹⁰⁴.

Albert Thomas a une démarche pragmatique, guidée par la conviction que la collaboration avec les gouvernements, quelle que soit leur orientation politique, constitue la première marche vers la ratification des normes internationales du travail. En tout cas, les turbulences occasionnelles n'entament jamais l'étroitesse, voire parfois même le caractère symbiotique, des relations entre la direction du BIT et la plus importante des fédérations syndicales internationales. Même si cette coopération personnelle et étroite prend fin avec le successeur d'Albert Thomas, Harold Butler, qui a une attitude plus neutre envers les mandants de l'OIT, les syndicats conservent une position privilégiée¹⁰⁵.

La coopération avec les employeurs est différente dès le début. L'Organisation internationale des employeurs industriels, rapidement rebaptisée Organisation internationale des employeurs (OIE), est fondée en 1920 pour représenter le monde de l'entreprise et coordonner l'expression des employeurs au sein de l'OIT, afin de faire preuve de la même unité qu'au sein du groupe des travailleurs. Une association internationale représentant les intérêts des entreprises a existé avant la guerre, ce qui assure une certaine continuité quant aux personnes impliquées. Certains des protagonistes de l'OIT dans l'entre-deux-guerres – tels que le Belge Jules Lecocq, le Français Robert Pinot ou l'Italien Gino Olivetti – se connaissent déjà pour avoir participé aux tentatives antérieures d'organiser la représentation

103 Reiner Tosstorff, «Albert Thomas, the ILO and the IFTU: A Case of Mutual Benefit?», dans l'ouvrage publié sous la direction de Van Daele et coll., *ILO Histories*, pp. 91-114.

104 Voir les notes de voyage d'Albert Thomas lors de ses visites en Italie (1925, 1928, 1930, 1932) et en Espagne (1928), dans l'ouvrage publié sous la direction de Hoeltker et Kott, *À la rencontre de l'Europe au travail*, pp. 215-273.

105 Tosstorff, «Albert Thomas, the ILO and the IFTU», pp. 111-112.

des intérêts des employeurs à l'échelle internationale. Toutefois, c'est la proposition britannique de faire de l'OIT une organisation tripartite qui suscite la naissance de cette instance internationale. Autrement dit, c'est l'existence même de l'OIT et la représentation des employeurs dans cette Organisation qui sont et qui restent la raison d'être de l'OIE¹⁰⁶.

D'une manière générale, l'attitude des employeurs envers l'Organisation en 1919 est marquée par le scepticisme. Beaucoup voient l'OIT comme un cadeau dont ils ne veulent pas. Parallèlement, ils reconnaissent le potentiel qu'offre la coopération avec les syndicats pour cadrer ce qu'ils considèrent comme du zèle réglementaire de la part des gouvernements¹⁰⁷. Toutefois, les employeurs ont le sentiment que l'OIT ne les accueille pas avec autant d'enthousiasme qu'ils l'ont espéré, alors même que la structure de l'Organisation les situe officiellement sur un pied d'égalité avec les syndicats. Rapidement, de nombreux employeurs se plaignent de ce que le climat au sein de la nouvelle Organisation est hostile aux représentants des entreprises. Dès le départ, le groupe des employeurs se voit accusé de faire de l'obstruction. Les employeurs ne jouent peut-être pas le rôle de «frein» de la machine OIT que leur prête Albert Thomas dans une formule souvent citée (par opposition aux travailleurs à qui il prête le rôle de «moteur» ou de «locomotive»¹⁰⁸), mais ils mettent bel et bien un bémol à toutes les ambitions de voir le mandat de l'Organisation s'élargir. Jusqu'à la seconde guerre mondiale, les employeurs votent régulièrement contre les budgets proposés. Ils expriment clairement leur préférence pour des recommandations non contraignantes sur presque toutes les questions normatives figurant à l'ordre du jour de la Conférence et adoptent en général une position défensive lorsque le débat en arrive à envisager que l'OIT explore de «nouveaux sujets». Cela reste vrai alors même que les employeurs ont une approche plus positive à l'échelle nationale, comme lors de la discussion sur les programmes de «travaux publics» dans les

106 Marieke Louis, «Building a Transnational Business Community: Insights from the International Labour Organization», document de travail non publié du projet du centenaire de l'OIT, pp. 4-8.

107 Cette coopération s'est manifestée à l'occasion de la Conférence internationale du Travail de 1919 durant laquelle les travailleurs et les employeurs se sont exprimés en premier, et souvent en s'étant concertés, au sein des groupes. Cela a conduit à l'élection – par un vote majoritaire – aussi bien d'André Fontaine que d'Albert Thomas. Voir Jean-Jacques Oechslin, *L'Organisation internationale des employeurs: trois quarts de siècle au service de l'entreprise (1920-1998)* (Genève, OIE, 2001).

108 On ne trouve aucune référence directe à cette comparaison. La plus proche figure dans le livre de Jean-Jacques Oechslin, *L'Organisation internationale des employeurs*, p. 36, qui mentionne un discours de 1928 dans lequel Albert Thomas, s'adressant à des employeurs, apparente le BIT à un train «dont vous êtes, a-t-on dit, les garde-freins. Soit, que ce soit votre rôle. Mais vous êtes montés dans le train, et un train [...] va avec certitude vers un but. [...] Un peu plus lentement, un peu plus vite, mais avec certitude, ensemble nous irons vers la justice sociale et vers la paix».

années 1930. L'une de leurs craintes principales est de voir l'OIT promouvoir des dispositions incitant les gouvernements et les travailleurs à s'unir en faveur d'une plus forte réglementation ou d'une plus grande intervention de l'État dans l'économie. Comme le déclare en 1927 le délégué danois des employeurs, Hans Christian Oersted, ces derniers considèrent qu'il est «de leur devoir de ne pas mettre en péril l'économie de leur pays en faisant des concessions inconsidérées face aux revendications des travailleurs»¹⁰⁹.

La position des employeurs au sein de l'architecture de l'OIT pose d'entrée de jeu un problème de nature politique et structurelle et qui ne peut donc être résolu par la recherche d'un équilibre formel. Avant l'existence de l'OIT, l'objectif de l'activité normative était d'abord et avant tout d'améliorer la situation des travailleurs. Les normes du travail n'étaient pas conçues pour prendre en compte, et encore moins promouvoir, les intérêts des entreprises. Par conséquent, ce qui peut apparaître comme une attitude en général défensive et parfois même obstructionniste de la part du groupe des employeurs n'est qu'une conséquence inévitable de la notion même de législation sociale internationale sur laquelle est bâtie l'OIT. Après tout, si les employeurs se sont organisés, c'est au départ, et surtout, pour contrer les revendications exprimées par la Deuxième Internationale. Ensuite, une fois que la législation sociale commence à se mettre en place, les employeurs comprennent qu'il leur faut coordonner leurs positions¹¹⁰.

Et, si l'on regarde les choses d'encore plus près, l'attitude des employeurs à l'égard de l'Organisation apparaît bien plus diversifiée et bien moins simpliste. La première génération de représentants des employeurs, dont certains ont été membres de l'AIPLT, fait preuve d'un intérêt sincère pour la législation sociale internationale en tant que moyen de restreindre la concurrence déloyale et de limiter les risques de troubles sociaux. De ce point de vue, l'OIT apparaît comme le lieu approprié pour rechercher des réponses négociées et non conflictuelles à la question sociale. Les employeurs votent donc en faveur des conventions sur le chômage ou l'assurance-maladie. Leur préférence va à des instruments sur la couverture des accidents du travail par l'assurance sociale plutôt que sur les maladies professionnelles, pour lesquelles les obligations financières peuvent être moins maîtrisables. Ils votent les normes relatives à la protection du travail des femmes (par exemple les conventions sur la maternité), car ils partagent le point de vue commun selon lequel le rôle premier des femmes est celui de mère¹¹¹. La majorité d'entre eux vote même en faveur de la première convention de l'OIT sur la réduction de la durée du travail (principe des huit heures par jour) en 1919, même si

109 Louis, «Building a Transnational Business Community», p. 6.

110 *Ibid.*, pp. 10-12.

111 Isabelle Lespinet-Moret, «Promouvoir la santé au travail comme droit social (1919-1940)?», *Le mouvement social – La justice sociale dans un monde global: l'Organisation internationale du Travail (1919-2019)*, n° 263 (2018/2), pp. 61-76.

cette attitude est liée au contexte particulier de la Conférence de Washington et est par la suite remplacée par une forte et persistante opposition à toute nouvelle réglementation du même genre¹¹². Au cours des deux premières décennies, l'OIE n'a pas pour mandat de coordonner les positions des délégués employeurs, en tout cas pas de la même façon que le fait la FSI pour les travailleurs¹¹³.

Surtout au tout début, les membres de l'OIE, dont l'orientation politique est principalement libérale conservatrice, considèrent l'Organisation comme un rempart contre la menace bolchevique. Alors que dans le monde des affaires certains considèrent aussi l'OIT comme une menace pour leurs intérêts, l'OIE apprend à voir l'OIT comme une précieuse source d'informations sur la législation sociale des divers pays, qu'elle peut mettre à la disposition de ses Membres. L'OIT peut aussi servir de système d'alarme qui aide les employeurs à anticiper les évolutions de la législation sociale internationale, à renforcer leur «vigilance» et à «étouffer dans l'œuf» ces évolutions¹¹⁴. Enfin et surtout, l'OIE a un intérêt réel à s'associer avec l'OIT, car sa légitimité même tient à sa position de «canal privilégié d'information entre l'OIT et les organisations patronales nationales»¹¹⁵. Malgré tout, les dirigeants du BIT et leurs alliés, au sein des gouvernements comme des syndicats, perçoivent de plus en plus les employeurs comme élevant des obstacles à surmonter plutôt que comme des partenaires¹¹⁶.

Malgré ces tensions, Albert Thomas fait preuve d'un intérêt authentique pour les questions de gestion ainsi que d'organisation industrielle et économique. On en trouve un exemple avec son intérêt pour la «rationalisation», ou «organisation scientifique du travail», notion qui combine la planification économique au sein de l'ordre capitaliste et l'organisation «tayloriste» de la production industrielle. Albert Thomas partage avec de nombreux socialistes et sociaux-démocrates de l'époque une véritable fascination pour le taylorisme qui a commencé à se répandre en Europe, surtout dans l'industrie automobile, après la guerre¹¹⁷. De ce point de vue, la rationalisation et l'organisation scientifique du travail offrent l'occasion de bâtir une expertise dans un domaine dont l'OIT a été largement exclue du fait de la résistance des employeurs et de la plupart des gouvernements. Elles ouvrent la porte à une vision plus large des problèmes sociaux et du travail et donnent à l'OIT la possibilité de participer aux discussions économiques, à la SDN comme ailleurs.

112 Ingrid Liebeskind Sauthier, «Modern Unemployment: From the Creation of the Concept to the International Labour Office's First Standards», dans l'ouvrage publié sous la direction de Kott et Droux, *Globalizing Social Rights*, pp. 67-84.

113 Louis, «Building a Transnational Business Community», pp. 10-12.

114 Citation d'un document de stratégie de l'OIE de 1928, *ibid.*, p. 6.

115 *Ibid.*

116 *Ibid.*

117 Pour le cas de l'Allemagne et la fascination des sociaux-démocrates allemands pour le taylorisme, voir Mary Nolan, *Visions of Modernity: American Business and the Modernization of Germany* (Oxford, Oxford University Press, 1994).

Au début des années 1920, Albert Thomas engage une coopération avec le Twentieth Century Fund et son président, Edward A. Filene. Celui-ci, homme d'affaires philanthrope et progressiste, qui fait depuis longtemps la promotion de la gestion scientifique en tant que moyen de rationaliser la production industrielle tout en atténuant les conflits sociaux, est surtout intéressé par l'aspect de planification économique. Il considère la coopération avec l'OIT comme un moyen d'accéder au large réseau d'acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux qu'a tissé l'Organisation. Pour l'OIT, en retour, cette coopération offre des avantages en termes de financement et de diffusion de ses messages. Le principal résultat de cette coopération est l'établissement en 1926 de l'Institut international d'organisation scientifique du travail, avec un chef de service du BIT, Paul Devinat, comme directeur¹¹⁸. Cet institut est financé par le Twentieth Century Fund, et son personnel provient pour l'essentiel du BIT. Pour Albert Thomas, il doit être à la pointe du mouvement international pour l'organisation scientifique du travail, l'OIT apportant une dimension sociale au débat¹¹⁹. Après 1930, cet institut est conçu comme un «centre international d'échange d'idées sur la modernisation, réunissant experts du taylorisme et membres des réseaux réformistes»¹²⁰. À la même époque, le Twentieth Century Fund soutient, avec l'entreprise Ford, une étude du BIT sur les niveaux de vie¹²¹.

Avec la crise économique des années 1930, les questions de planification économique et sociale, mises en avant par l'Institut international d'organisation scientifique du travail, connaissent un regain d'intérêt. Pourtant, son existence est brève. Le Twentieth Century Fund finit par s'en désintéresser, et l'institut doit fermer ses portes en 1934, faute de financement. Il a néanmoins aidé l'OIT à consolider son expertise et à gagner en reconnaissance. Une partie de son travail se poursuit dans les années 1930 au sein d'une nouvelle section du BIT, celle de la planification économique. Dans cette période, l'OIT est reconnue pour sa compétence économique, comme l'atteste sa collaboration avec la section économique de la SDN¹²². Ainsi, l'épisode de l'Institut international d'organisation scientifique du travail a eu des effets qui se sont révélés positifs dans la durée¹²³.

118 Thomas Cayet, «The ILO and the IMI: A Strategy of Influence on the Edges of the League of Nations, 1925–1934», dans l'ouvrage publié sous la direction de Van Daele et coll., *ILO Histories*, pp. 251-270.

119 Un autre résultat fut l'introduction de l'interprétation simultanée à la conférence de 1927, dont le financement était assuré par E. A. Filene.

120 Cayet, «The ILO and the IMI», p. 263.

121 Victoria De Grazia, *Irresistible Empire: America's Advance through Twentieth-Century Europe* (Cambridge, MA, Belknap Press of Harvard University Press, 2005), pp. 78-84.

122 Patricia Clavin, *Securing the World Economy: The Reinvention of the League of Nations, 1920–1946* (Oxford, Oxford University Press, 2013), pp. 11-46.

123 Cayet, «The ILO and the IMI».

Étendre les réseaux

L'OIT tente d'étendre son influence au-delà du cadre tripartite dans d'autres domaines encore. Durant ses premières années, elle cherche constamment à mobiliser l'opinion publique des États Membres. En conséquence, son action se situe au sein d'un réseau international plus large. Ses relations avec la SDN se caractérisent par un mélange de coopération et de concurrence¹²⁴. Bien que l'OIT garde jalousement son autonomie à l'égard de la SDN, les deux organisations trouvent des terrains d'entente dans des domaines d'intérêt commun tels que les politiques de santé ou les niveaux de vie, ce qui conduit à des actions conjointes mutuellement bénéfiques. Les interactions de l'OIT avec le milieu international gravitant autour de la SDN à Genève, ainsi qu'avec les cercles internationalistes de juristes, de pacifistes et de réformateurs sociaux, se révèlent importantes, apportant des soutiens venus d'autres horizons qui aident à consolider la position de l'Organisation¹²⁵.

Parallèlement, l'OIT elle-même devient une sorte d'organe faîtière pour des organisations dont les activités et les intérêts recoupent en partie les siens. Dans ce cas, l'OIT joue un rôle actif pour renforcer des initiatives manifestement privées qui offrent le potentiel de soutenir ses propres objectifs, voire même d'en être à l'origine. À cet égard, on retrouve des partenaires évidents parmi les associations internationales qui ont précédé l'OIT dans son domaine, notamment l'AIPLT. Toutefois, cette coopération posait un problème. À partir de sa création, l'Organisation a drainé tant le personnel que le financement public de ces associations. Dans le cas de l'AIPLT, l'OIT reprend sa bibliothèque ainsi que la plupart de ses archives. De nombreux membres éminents de l'office de Bâle et des sections nationales de l'AIPLT sont recrutés par le BIT. Ainsi, Sophy Sanger, qui fait partie des dirigeants de la section britannique de l'AIPLT, devient chef de la Section de la législation du travail du BIT¹²⁶. L'OIT établit aussi une relation symbiotique avec l'Association internationale de lutte contre le chômage,

124 Davide Rodogno, Liat Kozma, Magaly Rodriguez García (dir. de publ.), *The League of Nations' Work on Social Issues: Visions, Endeavours and Experiments* (New York, United Nations Press, 2016).

125 Sur le milieu international à Genève, voir Sluga, *Internationalism in the Age of Nationalism*, pp. 45-78. Sur les milieux internationalistes de l'entre-deux-guerres, voir aussi Daniel Gorman, *The Emergence of International Society in the 1920s* (Cambridge, Cambridge University Press, 2012); et Daniel Laqua (dir. de publ.), *Internationalism Reconfigured: Transnational Ideas and Movements between the World Wars*, International Library of Twentieth Century History (Londres, I.B. Tauris, 2011).

126 Toutefois, S. Sanger ne resta en poste que trois ans et quitta le Bureau à la suite d'un désaccord avec Albert Thomas, car en ces débuts la réalité de l'égalité entre hommes et femmes au sein du Bureau ne correspondait pas aux principes progressistes inscrits dans la Constitution. Voir Olga Hidalgo-Weber, «Femmes britanniques et pratiques internationales

qui fusionne avec l'AIPLT en 1924 pour constituer l'Association internationale pour le progrès social (AIPS). L'influence de ces associations ne se dissout pas au contact de l'OIT, parce qu'Albert Thomas considère leurs sections nationales comme de précieuses alliées pour toucher les opinions publiques. Leurs sections locales sont aussi des lieux de dialogue avec les réformateurs sociaux dans des pays qui ne sont pas Membres de l'OIT, notamment les États-Unis. L'OIT soutient donc activement l'AIPS, qui lui sert d'intermédiaire et qui mène des recherches sur les effets des conventions de l'OIT. Pour des raisons du même ordre, l'OIT soutient la création d'organisations non gouvernementales dont les objectifs sont proches des siens. On en trouve un exemple avec l'International Association for Social Insurance, au sein de laquelle deux hauts fonctionnaires du BIT – le Tchèque Oswald Stein et le Français Adrien Texier – jouent un rôle de premier plan en tant qu'experts¹²⁷.

Dès le départ, l'OIT manifeste un vif intérêt pour le mouvement coopératif international. Elle crée ainsi au BIT un service de la coopération, met sur pied le Comité international des relations intercoopératives et cherche à joindre ses forces avec celles de la principale organisation faitière du mouvement coopératif, l'Alliance coopérative internationale (ACI). Pour Albert Thomas, qui entretenait des liens avec le mouvement coopératif avant la guerre, ainsi que pour certains de ses proches collaborateurs, le principe coopératif ne se limite pas à un mode de production. Il s'agit d'un laboratoire social qui va permettre d'améliorer les conditions de vie des travailleurs, d'organiser l'économie de façon plus humaine et démocratique et, finalement, de contribuer à établir la paix, au sein des sociétés comme à l'échelle internationale¹²⁸. Dès 1920, l'OIT décide d'établir des relations solides avec ce qu'Albert Thomas considère comme un «mouvement de masse» et un «mouvement d'idées» susceptible d'apporter des solutions à «presque tous les problèmes généraux du travail»¹²⁹. De ce point de vue, les coopératives représentent un moyen de réaliser une «révolution silencieuse»¹³⁰, avec des effets bénéfiques dans bien des domaines, du logement à la consommation, et des assurances

de justice sociale dans la première moitié du XX^e siècle», *Le mouvement social – La justice sociale dans un monde global: l'Organisation internationale du Travail (1919-2019)*, vol. 263 (2018/2), pp. 77-92, ici p. 80-81.

127 Kott, «From Transnational Reformist Network to International Organization», p. 251.

128 Hagen Henry, «The Contribution of the ILO to the Formation of Public International Cooperative Law», dans l'ouvrage publié sous la direction de Kott et Droux, *Globalizing Social Rights*, pp. 98-114; Claudia Sanchez Bajo, «Work and Cooperatives: A Century of ILO Interaction with the Cooperative Movement», dans l'ouvrage publié sous la direction de Bruno Roelants et coll., *Cooperatives and the World of Work* (à paraître).

129 Sanchez Bajo, *ibid.*

130 Marine Dhermy-Mairal, «L'unification du mouvement coopératif au Bureau international du Travail: la "révolution silencieuse" d'Albert Thomas (1919-1932)», *Le mouvement social – La justice sociale dans un monde global: l'Organisation internationale du Travail (1919-2019)*, n° 263 (2018/2), pp. 15-29.

aux pêcheries, en passant par l'agriculture. Lors de la crise économique qui suivit la première guerre mondiale, les coopératives apparaissent aussi comme des institutions faisant preuve d'une certaine solidité lors des dépressions cycliques. Les notes de voyages d'Albert Thomas montrent que, lors de ses visites officielles en Europe (y compris en Union soviétique en 1928), celui-ci souhaite toujours des rencontres et une collaboration avec le mouvement coopératif¹³¹. Pour la direction de son service de la coopération, le BIT recrute en 1921 Georges Fauquet, un dirigeant du mouvement coopératif des consommateurs, qui a aussi travaillé avec Albert Thomas au ministère de l'Armement et des Fabrications de guerre. Dans les années qui suivent, Georges Fauquet personnifie les étroites relations entre l'OIT et le mouvement coopératif¹³².

Dès le départ, l'OIT se considère comme faisant partie de la mouvance internationaliste libérale qui a trouvé une certaine vigueur avec la création de la SDN. À cet égard, l'Union internationale des associations pour la Société des Nations (UIASDN), organisation faîtière des associations nationales pour la SDN, constitue un moyen important d'obtenir le soutien de l'opinion publique. Malgré l'ambiguïté de ses relations avec la SDN, l'OIT essaie de mobiliser le large réseau des associations de la société civile, des juristes internationaux et des pacifistes de diverses obédiences qui soutiennent la SDN et en assurent la promotion à Genève et dans ses États membres. Albert Thomas considère que, malgré leurs rivalités et leurs conflits territoriaux occasionnels, la SDN et l'OIT sont des instruments complémentaires au service de la paix. En tant que membre de la direction de la Ligue des droits de l'homme en France, il a œuvré à la création de l'Association française pour la Société des Nations en 1918. Une fois à Genève, il utilise cette dernière, ainsi que l'UIASDN, pour obtenir le soutien de l'opinion publique en faveur de l'OIT. Durant les années 1920, l'UIASDN et son président, le Français Théodore Ruysen, adoptent des résolutions qui sont adressées à ses sections nationales pour leur demander de peser sur leur gouvernement en faveur de la ratification des conventions de l'OIT¹³³. Certaines de ces sections nationales deviennent des outils de promotion de l'Organisation elle-même. En Grande-Bretagne, la League of Nations Union (LNU) est le premier allié de l'OIT, juste après les syndicats. La LNU, qui compte 100 000 adhérents au milieu des années 1920, obtient le soutien d'internationalistes libéraux, tels Alfred Zimmermann et Leonard Woolf, ainsi que d'éminents conservateurs, tels Robert Cecil et Austen Chamberlain. Le premier atout de l'OIT est à l'époque de s'assurer le soutien des plus importants de ses États Membres¹³⁴.

131 Hoehtker et Kott, *À la rencontre de l'Europe au travail*.

132 G. Fauquet entretint d'étroites relations avec l'Alliance coopérative internationale, dont il devint un des dirigeants après son passage au BIT.

133 Guieu, «Albert Thomas et la paix», pp. 65-80.

134 *Ibid.*

À partir de la fin des années 1920, l'OIT entretient des relations du même ordre avec l'Institute for Pacific Relations, organisation non gouvernementale internationale basée aux États-Unis, qui joue un rôle de laboratoire d'idées sur les problèmes communs aux pays de la région Pacifique. Ces relations permettent à l'OIT d'avoir accès au vaste réseau de contacts de l'institut, qui va d'internationalistes libéraux aux États-Unis jusqu'à des adhérents ou des contacts dans des pays tels que le Japon ou l'Union soviétique. Ces relations se révèlent extrêmement utiles, notamment durant la seconde guerre mondiale, lorsque le BIT, réinstallé au Canada, dépend du soutien des États-Unis, ce qui est facilité par les étroites relations qu'entretient l'institut avec l'administration du Président Roosevelt¹³⁵.

On trouve un exemple de l'importance primordiale des relations avec ces réseaux à partir de 1926 et de la création de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations¹³⁶, élément essentiel du mécanisme de contrôle de l'application des normes. En quelques années de fonctionnement, il est devenu évident que la CIT ne peut plus traiter le nombre toujours croissant de rapports sur les conventions ratifiées sans qu'un travail préparatoire ne soit fait par ailleurs pour alléger celui du Bureau et de la Conférence. À partir de 1927, un rapport résumant les informations fournies par les gouvernements est rédigé par une commission d'experts indépendants. Leur tâche est de passer en revue les rapports annuels des divers gouvernements sur l'application des normes ratifiées. Les membres de la commission d'experts, qui sont nommés par le Conseil d'administration, sont pour l'essentiel des juristes et des spécialistes du droit du travail de renommée internationale, comme le Belge Paul Tschoffen ou le Suisse William Rappard¹³⁷. Même si le mandat adopté par le Conseil d'administration ne limite pas la composition de la commission aux seuls juristes, celle-ci est devenue, de fait, l'organe le plus prestigieux de l'OIT en matière de compétence juridique. De par la diversité des traditions juridiques et des systèmes politiques nationaux qu'ils représentent, les experts jouent aussi, au service de l'OIT, un rôle de transmission et de représentation dans leur pays et dans leur région¹³⁸.

135 Paul F. Hooper, «The Institute of Pacific Relations and the Origins of Asian and Pacific Studies», *Pacific Affairs*, vol. 61, n° 1 (1988), pp. 98-121.

136 Guy Fiti Sinclair, *To Reform the World: International Organizations and the Making of Modern States*, The History and Theory of International Law (New York, Oxford University Press, 2017), chap. 1: «From Standard-Setting to Technical Assistance».

137 «Membres et réunions de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations et décisions du Conseil d'administration 1927-1939». La liste des membres et les comptes rendus des réunions sont conservés dans les archives du BIT.

138 Sur les relations de l'OIT avec les juristes internationaux, voir Dzonivar Kévonian, «Les juristes et l'Organisation internationale du Travail 1919-1939: processus de légitimation et institutionnalisation des relations internationales», *Journal of the History of International Law*, vol. 12, n° 2 (2010), pp. 227-266. Voir aussi le projet de recherche «Laying the Foundations: The League of Nations and International Law, 1919-1945», de la Københavns Universitet, et ses diverses publications à l'adresse www.internationallaw.ku.dk. Sur l'histoire de la création

Il est difficile d'ignorer ou de rejeter les conclusions de la commission vu le rang élevé et l'indépendance de ses membres. La réussite de cette commission, qui est certainement restée l'un des instruments les plus efficaces de contrôle des normes internationales, constitue un précédent pour l'OIT qui recourra à l'avenir à des commissions d'experts indépendants sur d'autres sujets controversés, comme le travail forcé ou la liberté syndicale¹³⁹.

Un autre exemple de la façon dont l'OIT, sous la direction d'Albert Thomas, élargit son audience au-delà du cadre tripartite est fourni par ses relations avec l'Église catholique. Très tôt, Albert Thomas montre un intérêt pour la doctrine sociale de l'Église catholique qui joue depuis longtemps un rôle important dans le monde du réformisme social en France. Il considère le Saint-Siège comme un allié essentiel pour établir des relations avec divers gouvernements ainsi qu'avec les fédérations syndicales chrétiennes, mais aussi avec certains membres du groupe des employeurs qui sont des catholiques engagés. Du fait que, à l'époque du pape Pie XI, le Saint-Siège encourage les laïcs catholiques à s'impliquer dans toutes les dimensions de la vie sociale, aux niveaux national comme international, Albert Thomas y trouve, dans une certaine mesure, du répondant, et ce en dépit de son origine socialiste¹⁴⁰.

Malgré l'importance du syndicalisme chrétien, surtout catholique, le Vatican, en tant qu'entité étatique, n'entretient de liens organiques ni avec le monde syndical ni avec celui des employeurs, pas plus qu'il ne dispose de système assurant leur représentation. En conséquence, il ne correspond pas à la structure tripartite de l'OIT. Albert Thomas contourne ce problème en créant au BIT un nouveau poste de conseiller spécial auprès du Directeur du BIT sur les questions sociales et religieuses, confié à un représentant de l'Église catholique. Créé sur la base d'un accord non officiel entre le BIT et le Vatican, ce poste est occupé pour la

de la commission, voir Kari Tapiola, «The ILO System of Supervision on the Application of Conventions and Recommendations: A Lasting Paradigm», dans l'ouvrage publié sous la direction de George P. Politakis, *La protection des droits au travail en tant que droits de l'homme: présent et avenir des mécanismes de contrôle*, actes du colloque international organisé à l'occasion du 80^e anniversaire de la commission d'experts de l'OIT, Genève, 24-25 novembre 2006 (Genève, BIT, 2006), pp. 29-36.

139 Bob Reinalda, «Organization Theory and the Autonomy of the International Labour Organization: Two Classical Studies still Going Strong», dans l'ouvrage publié sous la direction de Bob Reinalda et Bertjan Verbeek: *Autonomous Policy Making by International Organisations* (Londres, Routledge, 1998), pp. 42-61, ici pp. 49-52.

140 Aurélien Zaragori, «Missions et Organisation internationale du Travail (OIT): quelles collaborations pour le développement? Une étude historique (1920-1970)», *Social Sciences and Missions*, vol. 29 (2016), pp. 310-342; Liliosa Azara, «The Holy See and the International Labour Organization: The Origins of a Special Relationship», dans l'ouvrage publié sous la direction de Jean-Dominique Durand, *Christian Democrat Internationalism: Its Action in Europe and Worldwide from Post-World War II until the 1990s. Volume II: The Development (1945-1979): The Role of Parties, Movements, People* (Berne, Peter Lang, 2013), pp. 42-56.

première fois en 1926 par le prêtre jésuite André Arnou. Cette institution d'un conseiller spécial ecclésiastique auprès du Directeur général perdure de nos jours, et sept jésuites s'y sont succédé. La nature des relations entre l'OIT et l'Église catholique a bien entendu varié au cours du temps, mais, à plus d'une occasion, elles ont permis de populariser la politique de l'OIT dans le monde catholique¹⁴¹.

Premières actions normatives dans les années 1920

D'entrée de jeu, l'OIT s'attaque à ce qui est sa tâche primordiale, celle que lui assigne le mandat donné à Versailles: élaborer et adopter des normes internationales du travail. Une double question se pose: quelles sortes de problèmes ces normes doivent-elles traiter et quelles catégories doivent-elles viser en priorité? Sous la double contrainte du poids de la tradition et de son mandat, l'OIT se concentre d'abord sur le travail industriel (et masculin) effectué au titre d'un contrat d'emploi régulier. La plupart des autres formes de travail, et de fait le travail d'une vaste majorité de la population mondiale, restent donc hors du champ d'action de l'Organisation. Dans le même temps, les frontières du champ de l'action normative de l'OIT sont à la fois contestées et élargies, et ce sous l'effet de l'interaction de deux forces: d'une part, le BIT dirigé par Albert Thomas et ses alliés au sein de la structure tripartite de l'Organisation; d'autre part, certains groupes qui se situent à l'extérieur et cherchent une voie d'accès à l'OIT pour faire entendre leur voix et reconnaître leurs revendications. L'action normative des années 1920 reflète la lutte entre une tradition protectrice, qui se manifeste par exemple en matière de travail des femmes, et surtout des enfants ou des jeunes, et un mouvement continu d'élargissement du «mandat social» de l'OIT.

Quatre des six conventions adoptées lors de la première session de la CIT s'inscrivent dans la tradition protectrice qui est celle des normes de l'AIPLT avant la guerre: elles ont pour objets le travail de nuit des femmes, la protection de la maternité, l'âge minimum dans l'industrie et le travail de nuit des enfants. Toutefois, les deux autres conventions, qui portent sur la durée du travail et

141 On peut mentionner plusieurs exemples de ces relations entre l'OIT et l'Église catholique. Sur le programme indien-andin des années 1950, voir Aurélien Zaragori, «L'OIT, le Saint-Siège et les milieux catholiques africains et latino-américains dans les années 1950 et 1960», *Le mouvement social*, pp. 123-138. Lors d'une audience avec le pape Jean XXIII, le Directeur général David Morse cherche du soutien «comme un soldat de votre armée en train de perdre sa bataille» contre les clercs conservateurs qui s'opposent au programme (Oral History Interview David A. Morse, Harry S. Truman Library/OHIM-C 248). À une autre occasion, ce même Directeur général David Morse tente d'obtenir l'aide des papes Jean XXIII et Pie XII pour sortir des impasses de la guerre froide dans les années 1960, à propos des syndicats américains. Enfin, l'Église catholique a joué un rôle dans la controverse autour du syndicat indépendant Solidarność, en Pologne, dans les années 1980, à l'époque du pape Jean-Paul II.

le chômage, ont une portée plus ambitieuse et donnent des indications sur les voies dans lesquelles va s'engager l'OIT à l'avenir, sur sa volonté d'élargir son champ de compétences et sur les rapports de force au sein de la toute nouvelle structure tripartite.

La toute première convention de l'OIT traite de la réglementation de la durée du travail¹⁴², ce qui a une grande valeur symbolique, même si de nombreux pays ont déjà légiféré en la matière. Il s'agit là du point de départ d'un débat général sur la durée du travail qui se poursuivra tout au long du siècle à venir. Pour les syndicats, la journée de huit heures constitue un test quant au respect des promesses faites durant la guerre. Avec celle d'un salaire minimum vital, la limitation de la durée du travail est une revendication qui remonte au tout début du mouvement ouvrier. Raccourcir la journée de travail améliore la vie des travailleurs de façon sensible en leur laissant du temps pour récupérer physiquement et se consacrer à leur famille ou à leurs loisirs. Plus important encore, la réduction de la durée du travail offre de nouvelles possibilités de participation à la vie politique ou à des activités d'éducation, ouvrant ainsi la voie à des progrès individuels et collectifs. En ce sens, il s'agit donc aussi d'une question à forte portée symbolique, en particulier pour les courants réformistes du mouvement ouvrier. Les socialistes modérés et les travailleurs chrétiens font montre du même engagement en faveur de la réduction du temps de travail pour prouver que leur stratégie gradualiste et non révolutionnaire finira par connaître le succès¹⁴³.

Dans ces conditions, le groupe des travailleurs de l'OIT peut alors considérer les résultats de la Conférence de Washington comme une victoire, même si elle n'est pas totale. De par sa rédaction et certaines de ses dispositions – tant l'agriculture que le commerce sont exclus de son champ d'application –, la convention sur la durée du travail satisfait la demande de souplesse formulée par les employeurs¹⁴⁴. La durée du travail et les questions qui s'y rapportent, comme les congés payés, les loisirs ou la réglementation du travail de nuit, resteront à l'ordre du jour de l'OIT durant tout l'entre-deux-guerres et, dans les années 1930,

142 Convention (n° 1) sur la durée du travail (industrie), 1919. À propos du débat sur la durée du travail, voir Gerry Rodgers et coll., *L'Organisation internationale du Travail et la quête de justice sociale, 1919-2009* (Genève, BIT, 2009), pp. 122-131; Alcock, *History of the International Labor Organization*, pp. 42-43.

143 Lex Heerma Van Voss, «The International Federation of Trade Unions and the Attempt to Maintain the Eight-Hour Working Day 1919–1929», dans l'ouvrage publié sous la direction de Frits van Holthoorn et Marcel van der Linden, *Internationalism in the Labour Movement, 1870–1940* (Leyde, Brill, 1988), pp. 518-542; Gary Cross, «Les Trois Huits: Labor Movements, International Reform, and the Origins of the Eight Hour Day, 1919–1924», *French Historical Studies*, vol. 14, n° 2 (1985), pp. 240-268.

144 Bien que la journée de huit heures en fût l'objectif symbolique, la convention était centrée sur la semaine de quarante-huit heures avec un jour de repos hebdomadaire et la possibilité d'un second (le samedi). Quant à l'objectif de la journée de huit heures, il faisait l'objet de plus de souplesse encore.

elles seront de plus en plus abordées dans un cadre keynésien, certains analystes considérant la réduction du temps de travail comme un moyen de lutter contre le chômage¹⁴⁵.

Par contre, lors de la Conférence de Washington, on est encore loin d'aborder le chômage dans un cadre économique et social élargi¹⁴⁶. Mais, comme beaucoup le considèrent comme le problème le plus pressant de l'immédiat après-guerre, il fait l'objet d'une convention et d'une recommandation. Ces instruments en appellent à l'institution de services publics de l'emploi gratuits et au versement d'allocations d'assurance-chômage à l'intention de tous les travailleurs, étrangers compris. Lors de la Conférence de Washington, certains délégués considèrent déjà que l'OIT doit étendre son mandat au-delà de la simple lutte contre les conséquences sociales du chômage pour s'attaquer aux racines du problème et donc aborder les politiques économiques, financières et commerciales¹⁴⁷. Mais en fin de compte, et bien que la convention ouvre la voie pour que l'Organisation serve de centre d'échange sur les politiques à venir en matière de chômage, la dimension économique du chômage, au sens large, n'a pas été considérée comme relevant du mandat de l'OIT¹⁴⁸.

Les femmes

Durant les premières décennies de son existence, l'action normative de l'OIT oscille entre la tradition protectrice héritée du XIX^e siècle et une conception de plus en plus élargie de la politique sociale. Une question est représentative de la remise en cause de la logique protectrice: la place des femmes dans le monde du travail. On peut même avancer que le travail des femmes, ainsi que le combat féministe en faveur de l'intégration des femmes et de leur juste représentation au sein de l'OIT, constitue la plus importante et la plus constante des batailles de l'histoire normative de l'Organisation. Dans l'entre-deux-guerres, cette dernière répond à ces revendications en adoptant quatre instruments protégeant

145 Voir le chapitre 2.

146 Liebeskind Sauthier, «Modern Unemployment», pp. 74-83.

147 Certains gouvernements et syndicats plaidaient par exemple pour l'établissement d'une commission permanente chargée de superviser l'équité de la répartition internationale des matières premières en tant que moyen de stimuler la production et d'éviter le chômage. Une majorité de gouvernements s'y est toutefois opposée, estimant qu'elle portait atteinte à la souveraineté nationale. Les pays riches en matières premières y étaient particulièrement opposés, et la proposition a été rejetée à une nette majorité. Un an plus tard, le Conseil de la SDN a décidé que cette question n'était pas de la compétence de l'OIT. Voir Alcock, *History of the International Labor Organization*, p. 45.

148 Dans la recommandation qui accompagne la convention, on ne trouve que quelques mentions de cet aspect de la dimension économique du problème, notamment le fait de réserver les programmes de travaux publics pour les périodes de chômage.

spécifiquement les femmes et qui sont fondés sur les conceptions prévalant alors quant aux différences entre les sexes. Ces normes se heurtent toutefois à l'opposition des féministes, en particulier d'Europe du Nord et des États-Unis, qui revendiquent la pleine égalité des droits entre les hommes et les femmes dans le monde du travail. Il faudra attendre les années 1930 et les suites de la Grande Dépression pour que leur point de vue gagne peu à peu du terrain. Même alors, la grande majorité des gouvernements, des syndicats et des employeurs penche pour une législation protectrice qui vise spécifiquement les femmes.

Ce n'est que depuis peu que l'on s'intéresse à l'engagement des femmes au sein de l'Organisation¹⁴⁹. Dès le début, les organisations de femmes ont manifesté un vif intérêt pour l'OIT. Elles s'expriment au nom des travailleuses, qui dans bien des pays sont entrées en nombre dans la main-d'œuvre lors de la première guerre mondiale, et veulent faire entendre la voix de toutes ces femmes. Les organisations féministes, qui représentent des femmes qui viennent de conquérir le droit de vote dans plusieurs pays d'Europe, font pression sur leurs gouvernements – qui sont présents à la Conférence de la paix de Paris et à la Conférence de Washington en 1919 – pour assurer la participation de celles-ci au sein de la nouvelle organisation et pour faire du travail des femmes un axe central de son activité. À Washington, quelque 200 femmes de 19 pays ont participé au premier Congrès international des travailleuses en vue de mettre au point une stratégie commune pour la première session de la CIT¹⁵⁰.

Toutefois, les femmes ne parlent pas d'une même voix, et la question de savoir ce que signifie la justice sociale, pour elles, trouve des réponses divergentes selon les cadres de référence sociaux et culturels. Certaines, comme Betzy Kjelsberg, militante des droits des femmes et déléguée du gouvernement norvégien à la CIT de 1923 à 1935, considèrent le combat pour l'égalité au travail comme s'inscrivant dans une lutte plus large pour l'égalité pleine et entière. Elles s'opposent donc largement à une législation protégeant spécifiquement les femmes. D'un autre côté, les associations féminines chrétiennes ou conservatrices sont en faveur d'une telle législation protectrice. Cette dernière est aussi plébiscitée par les femmes syndicalistes, souvent socialistes, dont la priorité est l'amélioration des conditions de travail des femmes grâce à une législation spéciale. Nombre d'entre elles avaient soutenu la convention de l'AIPLT de 1906 concernant le travail de nuit des femmes, qui était par définition spécifiquement protectrice et qui de nouveau fait l'objet de discussions à Washington. En 1919, ces divergences idéologiques et stratégiques au sein du mouvement des femmes

149 Voir, par exemple, Boris, Hoehtker et Zimmermann (dir. de publ.), *Women's ILO*.

150 Dorothy Sue Cobble, «The Other ILO Founders: 1919 and Its Legacies», dans l'ouvrage publié sous la direction de Boris, Hoehtker et Zimmermann, *Women's ILO*, pp. 27-49; Ulla Wikander, «Demands on the ILO by Internationally Organized Women in 1919», dans l'ouvrage publié sous la direction de Van Daele et coll., *ILO Histories*, pp. 67-90.



La déléguée du gouvernement de la Norvège Betzy Kjelsberg (au centre), entourée de conseillères techniques. Elle fut la première déléguée à la CIT dotée du droit de vote, lors de la 3^e session de la CIT en 1921, et la seule cette année-là.

limitent fortement la capacité des féministes en faveur de l'égalité des droits de peser de quelque façon sur les décisions prises. C'est d'autant plus important dans ce contexte où l'hostilité envers le travail des femmes est alors alimentée par la peur du chômage de masse qui se profile en raison des difficultés économiques et surtout du retour des tranchées de millions de soldats¹⁵¹.

Les deux conventions qui traitent spécifiquement du travail des femmes sont pour l'essentiel inspirées par le courant de pensée, alors dominant, favorable à la protection particulière des femmes. Pour les féministes favorables à l'égalité juridique, la convention (n° 4) sur le travail de nuit (femmes), 1919, est représentative de la volonté de perpétuer un ordre social par une action normative qui donne priorité aux hommes dans l'accès à l'emploi et relègue les femmes dans un rôle de femme au foyer et de mère¹⁵². En revanche, la convention (n° 3) sur la

151 Wikander, «Demands on the ILO by Internationally Organized Women in 1919».

152 Nora Natchkova et Céline Schoeni, «The ILO, Feminists and Expert Networks: The Challenges of a Protective Policy», dans l'ouvrage publié sous la direction de Kott et Droux, *Globalizing Social Rights*, pp. 49-66, ici p. 53; voir aussi Brigitte Studer, Regina Wecker et Gaby Sutter (dir. de publ.), *Die «schutzbedürftige Frau»: Zur Konstruktion von Geschlecht durch Mutterschaftsversicherung, Nachtarbeitsverbot und Sonderschutzgesetzgebung* (Zurich, Chronos, 2001).

protection de la maternité, 1919, obtient un soutien plus large des organisations de femmes, parce qu'elle établit des prestations obligatoires allant au-delà du seul cadre protecteur. La protection des travailleuses durant leur grossesse et après la naissance a été l'aspect le moins controversé de l'action normative protectrice des femmes et reste le seul élément normatif visant spécifiquement les femmes encore en vigueur aujourd'hui. Tout au long de l'entre-deux-guerres, l'OIT poursuit son action normative à dominante protectrice, en adoptant principalement des normes spécifiques en fonction du genre, par exemple en ce qui concerne le travail en sous-sol, ou bien en incluant des dispositions spécifiques aux femmes dans des instruments par ailleurs neutres¹⁵³. Le débat se poursuivra dans les années 1930, surtout après la crise économique mondiale de 1929 qui a aggravé la situation et restreint l'accès des femmes aux emplois qualifiés. Parallèlement, de nouvelles formations féministes, comme l'Open Door International, fondée en 1929, renouvellent la campagne pour l'égalité entre hommes et femmes axée sur l'égalité de rémunération¹⁵⁴.

Ce débat sur la place des femmes dans le monde du travail a pour corollaire la question de leur représentation au sein de l'OIT. Les premières tentatives d'obtenir une représentation égalitaire dans les organes tripartites de l'Organisation ne donnent rien. Pas une seule des 40 délégations nationales présentes à Washington ne compte de déléguée ayant le droit de vote, les 23 femmes présentes étant des conseillères ou des assistantes des délégués hommes. Certaines d'entre elles se montrent fort actives – à l'instar de l'universitaire féministe japonaise Tanaka Taka, dont le discours non autorisé devant la Conférence provoque un scandale dans son pays –, mais la plupart restent dans l'ombre¹⁵⁵. Toutefois, de par leur travail en commission, les conseillères, comme la Britannique Margaret Bondfield, ont tout de même une influence sur les conventions adoptées. Il reste que, durant tout l'entre-deux-guerres, on ne compte que 4 pour cent de femmes parmi les délégués à la CIT, et même aucune dans les délégations des employeurs¹⁵⁶.

153 La convention (n° 35) sur l'assurance-vieillesse (industrie, etc.), 1933, dispose que la pension devra «comporter une somme fixe ou une partie fixe, indépendante du temps passé en assurance». Cela valait particulièrement pour les femmes qui, en règle générale, percevaient des salaires inférieurs et travaillaient moins longtemps en raison de leurs maternités. A contrario, la convention (n° 44) du chômage, 1934, autorise l'exception du travail domestique («les gens de maison»), à prédominance féminine.

154 Sur l'Open Door International, voir Françoise Thébaud, «Difficult Inroads, Unexpected Results: The Correspondence Committee on Women's Work in the 1930s», dans l'ouvrage publié sous la direction de Boris, Hohtker et Zimmermann, *Women's ILO*, pp. 50-74.

155 Dorothy Sue Cobble, «Japan and the 1919 ILO Debates over Rights, Representations and Global Labour Standards» dans l'ouvrage publié sous la direction de Jensen et Lichtenstein, *The ILO from Geneva to the Pacific Rim*, pp. 55-79.

156 Natchkova et Schoeni, «The ILO, Feminists and Expert Networks»; Marieke Louis, «Women's Representation at the ILO: A Hundred Years of Marginalization», dans l'ouvrage publié sous la direction de Boris, Hohtker et Zimmermann, *Women's ILO*, pp. 202-225.

La situation n'est guère différente au BIT, même si au départ les femmes y sont mieux représentées qu'à la SDN, du fait de leur position de force relative au sein du réseau des réformateurs sociaux qui existait avant la guerre autour de l'AIPLT. Toutefois, très peu d'entre elles occupent des postes élevés. Et ces postes se situent dans des domaines supposés «féminins», concernant par exemple les enfants ou les jeunes gens. La crise économique mondiale pousse à l'établissement d'un comité de correspondance pour le travail féminin, dont la tâche est prioritairement de collecter des informations sur la situation des travailleuses dans les États Membres de l'OIT. Il réussit à tisser un «réseau de solidarité» solide¹⁵⁷, mais la prédominance en son sein des organisations chrétiennes, pour beaucoup opposées au premier chef à l'emploi des femmes, le place dans la logique protectrice. Les activités du comité ont ainsi constitué «un faible appui» des activités de l'OIT à propos des femmes dans les années 1930¹⁵⁸. Toutefois, l'ouverture en 1933 du Service du travail des femmes et des enfants, dirigé par la féministe socialiste française Marguerite Thibert, va déjà dans une autre direction. En cherchant «à équilibrer les visions contradictoires quant à l'égalité pour les femmes», le petit service de Marguerite Thibert prépare le terrain pour le travail dans l'avenir. Plus important, il produit le premier rapport complet sur les conditions de travail des femmes dans 40 États Membres, rapport qui constitue une référence pour les militantes de l'égalité des droits et sert de base à l'OIT pour, plus tard, dépasser l'approche protectrice¹⁵⁹.

Les enfants et les jeunes

En revanche, la question du travail des enfants, qui est aussi abordée du point de vue protecteur, porte beaucoup moins à controverse. L'action législative en faveur du bien-être des enfants a longtemps servi de point d'entrée à des projets humanitaires ou sociaux plus vastes, et la question paraît particulièrement bien choisie pour mobiliser l'opinion publique en faveur du travail de l'OIT. Durant la seconde moitié du XIX^e siècle prend corps une nouvelle conception de l'enfance et de sa protection face à des conditions de vie dangereuses¹⁶⁰. Dans ce contexte, le combat contre l'exploitation des enfants et pour l'établissement d'un

157 Thébaud, «Difficult Inroads, Unexpected Results», pp. 50-74.

158 *Ibid.*

159 Comparée aux autres, la division de M. Thibert était en sous-effectif, mais elle a tout de même réussi à compiler le premier recueil législatif – *Le statut légal des travailleuses* – qui décrit, en plus de 700 pages, divers aspects des conditions de travail des femmes dans 40 pays: égalité de rémunération, chômage, droit de travailler, etc.

160 Joelle Droux, «From Inter-Agency Competition to Transnational Cooperation: The ILO Contribution to Child Welfare Issues during the Inter-War Years», dans l'ouvrage publié sous la direction de Kott et Droux, *Globalizing Social Rights*, pp. 262-279.

âge minimum du travail a une énorme portée symbolique et rallie des mouvements réformistes de diverses obédiences politiques. Dans ce domaine, l'OIT peut s'appuyer sur le travail préparatoire de l'AIPLT, qui dès avant la guerre s'était déjà attaquée à la question de l'âge minimum du travail dans l'industrie. Il est fixé à 14 ans par la convention (n° 5) sur l'âge minimum (industrie), 1919, qu'adopte la première CIT, ce qui est considéré comme le point d'orgue d'une lutte qui aura duré dix ans. Dans l'entre-deux-guerres, l'OIT adopte en tout 15 autres conventions et recommandations qui traitent, sous divers aspects, de la protection des enfants et des jeunes gens¹⁶¹.

Paradoxalement, ces conventions sur l'âge minimum montrent clairement où se situent les limites de l'OIT. De nombreux pays s'abstiennent alors de ratifier ces conventions, pas tant parce qu'ils sont favorables au travail des enfants plus jeunes, mais parce que la scolarité obligatoire s'achève à 12 ans. En conséquence, l'adoption de ces instruments aurait pour conséquence une période de carence de deux ans avant que les adolescents ne puissent avoir un emploi. Pour surmonter cet obstacle, une approche plus globale de l'ensemble de la question serait nécessaire, mais les questions d'éducation se situent clairement hors du champ de compétence de l'OIT. C'est l'une des raisons pour lesquelles, à ses débuts, l'OIT ne fait pas de la protection des enfants une priorité de son action. Elle cherche plutôt à s'allier avec les toutes premières ONG, comme l'Union internationale de secours aux enfants (UISE) ou l'Association internationale pour la protection de l'enfance (AIPE). En travaillant avec ces organisations bénévoles transnationales, l'OIT essaye à la fois d'affermir sa propre compétence et de neutraliser les «rivaux potentiels» que constituent ces «puissants réseaux», une méthode qu'elle reproduira dans d'autres domaines. En ce qui concerne la protection des enfants, cette stratégie est d'autant plus importante dans le cas de l'AIPE qui resserre ses liens avec la section sociale de la SDN dans les années 1920. Avec l'UISE – qui, pourvoyeuse d'aide d'urgence à ses débuts, se transformera dans les années 1930 en avocate du bien-être des enfants au sens plus large de la politique sociale – l'OIT établit, surtout en Europe centrale et orientale, des relations de travail symbiotiques qui font de l'UISE «un porte-parole efficace» des normes de l'OIT¹⁶².

Durant les années 1930, l'attention de ce réseau commence à se déplacer des enfants vers les jeunes travailleurs. La question de la protection des jeunes travailleurs est alors considérée comme particulièrement urgente car, depuis la crise économique, ceux-ci font partie des catégories les plus vulnérables. Suivant les théories traditionnelles de la protection des jeunes, certains considèrent leur intégration sur le marché du travail comme le meilleur moyen d'éviter qu'ils ne

161 Parmi celles-ci nous relèverons la convention (n° 5) sur l'âge minimum (industrie), 1919, la convention (n° 10) sur l'âge minimum (agriculture), 1921, ou la convention (n° 33) sur l'âge minimum (travaux non industriels), 1932.

162 Droux, «From Inter-Agency Competition to Transnational Cooperation».

sombrent dans la délinquance et la déchéance morale. D'autres y voient un intérêt politique, partant du constat que les jeunes coupés durablement du marché du travail sont une proie facile pour les mouvements antidémocratiques. Cela conduit à l'adoption d'une série de conventions et recommandations entre 1935 et 1939, dont la recommandation (n° 45) sur le chômage (jeunes gens), 1935. Elle donne lieu à une vive controverse sur la mesure dans laquelle l'État doit se montrer résolument interventionniste, voire recourir à un certain degré de coercition pour résoudre le problème. Le débat porte sur l'ouverture de camps de travail comme moyen de sortir les jeunes du chômage, comme le font alors l'Allemagne nazie et l'Italie fasciste. Toutefois, des camps de travail pour les jeunes existent aussi dans certains pays démocratiques, notamment aux États-Unis où ils sont un élément essentiel du New Deal. En 1935, lorsque la recommandation sur le chômage des jeunes est adoptée par la CIT, la délégation des États-Unis, où figure la célèbre militante de la protection de l'enfance Grace Abbott, obtient que les camps de travail soient inclus dans les dispositions. Il n'est toutefois pas facile de dissiper les craintes de voir de tels dispositifs dégénérer en instruments d'endocrinement politique ou de mobilisation militaire¹⁶³.

Anciens combattants, travailleurs handicapés, réfugiés

À l'origine, les activités de l'OIT concernant la protection de trois autres catégories de travailleurs sont directement liées au contexte historique qui a donné lieu à la naissance de l'Organisation. Tout d'abord, cela concerne les travailleurs handicapés. La question du travail des hommes handicapés a pour point de départ les efforts de l'Organisation pour s'attaquer au gigantesque problème des anciens combattants mutilés. Le Français Adrien Tixier, chargé des invalides de guerre au sein du BIT, devient le pivot du travail avec les associations de mutilés de guerre et d'anciens combattants. Il avait lui-même perdu le bras gauche durant les premiers combats de 1914¹⁶⁴. En 1921, le Conseil d'administration réunit une commission consultative pour étudier les problèmes relatifs à l'emploi des anciens soldats handicapés. Il s'est ensuivi en 1923 la mise sur pied d'une réunion d'experts «pour l'étude de l'organisation du placement des invalides». Le rapport de cette commission est la première étude comparative internationale approfondie sur le reclassement des personnes handicapées. Les préoccupations apparues à propos des mutilés de guerre se répercutent alors sur l'emploi de tous les travailleurs blessés. Ainsi, deux ans plus tard, la CIT adopte la recommandation (n° 22)

¹⁶³ Ibid.

¹⁶⁴ Sur le rôle d'A. Tixier, voir Jay Winter et Antoine Prost, *René Cassin and Human Rights: From the Great War to the Universal Declaration* (Cambridge, Cambridge University Press, 2013), pp. 52-58.

sur la réparation des accidents du travail (indemnités), 1925, par laquelle sont reconnus, pour la première fois à l'échelle internationale, les besoins en matière de travail des personnes handicapées¹⁶⁵.

Les réfugiés constituent la deuxième catégorie de personnes sur lesquelles portent les activités de l'OIT¹⁶⁶. La guerre, la révolution russe et l'effondrement des trois empires – austro-hongrois, russe et ottoman – contraignent des populations à quitter leur domicile, et ce dans des proportions sans précédent: Russes fuyant la révolution et la guerre civile, Arméniens rescapés du génocide en Turquie ottomane, Ruthéniens, Ukrainiens et Biélorusses devenus minorités dans les États-nations d'Europe centrale et orientale nouvellement créés et soucieux d'homogénéité ethnique. Avec les juifs fuyant des persécutions endémiques, tous sont sur les routes. Dans les pays d'accueil, eux-mêmes meurtris par la guerre et les crises économiques, ils se heurtent souvent au ressentiment et sont perçus comme une menace politique et sociale. La question de l'emploi se retrouve rapidement au cœur du débat.

C'est dans cette situation que le Norvégien Fridtjof Nansen, Haut-Commissaire de la Société des Nations pour les réfugiés qui, depuis 1921, organise déjà l'aide aux réfugiés russes et arméniens, demande l'aide de l'OIT. En 1924, il soumet au Conseil de la SDN la proposition de transférer les services du haut-commissaire au BIT, qui dispose des structures permanentes et des ressources qui lui font défaut. En outre, pour Fridtjof Nansen, transférer le problème des réfugiés est une façon de «dépolitiser» une question complexe et controversée. Après des débats au Conseil d'administration en juin 1924, le personnel du haut-commissariat est transféré au BIT, au sein duquel un petit service des réfugiés est créé en janvier 1925. Le service, qui fait toujours officiellement partie de la SDN, collabore avec le Service des migrations du BIT et avec les correspondants nationaux de l'Organisation dans plusieurs pays. En 1926, le BIT met en place un comité spécial chargé des problèmes des réfugiés. Si ce comité assure les tâches quotidiennes, la SDN conserve la gestion politique des affaires concernant les réfugiés. Dans toutes ses activités relatives aux réfugiés, l'OIT reste liée au mandat strictement défini du haut-commissaire, ce qui signifie que, concrètement, elle s'occupe exclusivement des Russes et des Arméniens ainsi que d'un certain nombre de minorités chrétiennes des anciens territoires de l'Empire ottoman¹⁶⁷.

165 Gildas Brégain, «Un problème national, interallié ou international? La difficile gestion transnationale des mutilés de guerre (1917-1923)», *Revue d'histoire de la protection sociale*, n° 9, vol. 1 (2016), pp. 110-132.

166 Dzonivar Kévonian, «Enjeux de catégorisations et migrations internationales: le Bureau international du Travail et les réfugiés (1925-1929)», *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 21, n° 3 (2005), pp. 95-124.

167 Edita Gzoyan, «The League of Nations and Armenian Refugees: The Formation of the Armenian Diaspora in Syria», *Central and Eastern European Review*, vol. 8, n° 1 (2014); Kévonian, «Enjeux de catégorisations et migrations internationales».

La fonction du Service des réfugiés du BIT est alors de recenser et de centraliser toutes les offres d'emploi afin de mener des recherches statistiques sur les réfugiés et de sélectionner ceux-ci en fonction de leurs qualifications, tâche complexe car nécessitant la coopération des pays d'accueil. Un autre objectif important est la recherche de possibilités de réinstallation, par exemple en Amérique latine. Bien qu'Albert Thomas insiste sur le caractère technique du travail de l'OIT, les problèmes restent nombreux: statuts juridiques des réfugiés; obtention de visas; diversité des populations, notamment quant à l'âge. Ce travail donne des résultats mitigés. Entre 1925 et 1928, l'OIT place quelque 50 000 réfugiés, mais nombre d'entre eux se retrouvent en France, pays qui a besoin de travailleurs migrants à cette époque, ou dans des territoires sous mandat français (en fait, 52 pour cent de l'ensemble des réfugiés placés en 1925 et 1926). En Amérique latine, toutefois, où l'Argentine apparaît comme la destination la plus prometteuse, ces efforts restent infructueux pour des raisons juridiques et financières. Les États ne renouvellent pas les passeports, connus sous l'appellation de «passeports Nansen», dont bénéficient les apatrides, ils renforcent le contrôle de l'immigration, et les employeurs refusent d'établir des contrats de travail. Un autre problème se pose: si l'OIT est à même de placer des travailleurs dans l'industrie ou, dans une certaine mesure, dans l'agriculture, elle ne peut le faire pour les cols blancs ni agir en faveur des personnes se situant en dehors de son mandat, comme les enfants et les personnes âgées ou handicapées¹⁶⁸.

Dès le départ, le travail de l'OIT à propos des réfugiés fait l'objet de critiques au Conseil d'administration. Certains insistent sur le fait que ce travail doit être considéré comme provisoire et temporaire. Les États ne veulent pas voir l'OIT s'engager dans les questions de réinstallation, qu'ils considèrent ne pas relever du mandat de l'Organisation. Comme le problème ne peut facilement se réduire aux seules questions d'emploi, ces voix montent en puissance¹⁶⁹. Enfin, en 1928, Albert Thomas propose de restituer les activités du Service des réfugiés au haut-commissaire et à la SDN, ce qui sera fait en 1929¹⁷⁰.

L'activité de l'OIT à l'égard des réfugiés, bien qu'elle ait un caractère exceptionnel, met en évidence une caractéristique plus générale de la stratégie de l'Organisation face au chômage: les migrations organisées vers les pays qui connaissent des pénuries de main-d'œuvre. À cet égard, la crise des réfugiés des années 1920 constitue une période d'expérimentation. Le chômage est alors de plus en plus considéré comme une question de déséquilibre structurel entre

168 Kévonian, «Enjeux de catégorisations et migrations internationales».

169 Procès-verbaux du Conseil d'administration du Bureau international du Travail, 38^e session, Genève, février 1928, pp. 66-67.

170 Après le décès de Nansen, en 1930, la SDN a créé un organe permanent: l'Office international Nansen pour les réfugiés. Claudena Skran, *Refugees in Inter-War Europe: The Emergence of a Regime* (Oxford, Clarendon Press, 1995).

l'offre et la demande de travail. Les migrations organisées sont justifiées par le besoin de maintenir des marchés du travail et des systèmes sociaux réglementés et protégés dans des pays où une forte concentration de réfugiés a provoqué dumping salarial, surcharge des systèmes sociaux (du fait des soins de santé dont ils bénéficient), concurrence accentuée entre les plus pauvres, voire même graves tensions sociales¹⁷¹.

Au-delà du «tropisme» industriel: marins, ouvriers agricoles, travailleurs intellectuels

Durant l'entre-deux-guerres, la plus grande part de l'action normative est adaptée aux besoins des travailleurs de l'industrie. D'autres activités du BIT, comme les recherches sur le niveau de vie, tendent à renforcer encore cette orientation. Cet accent mis exclusivement sur les problèmes des travailleurs de l'industrie ne reste toutefois pas sans critiques. Bien au contraire, la contestation vient à la fois d'en haut, c'est-à-dire de la direction qui cherche constamment à élargir et à diversifier son domaine d'action, et d'en bas, c'est-à-dire de ceux que le travail de l'OIT exclut ou marginalise.

À cet égard, une catégorie de travailleurs qui a fait œuvre de pionnière est celle des marins. Le travail maritime est alors considéré, du fait de sa nature intrinsèquement transnationale, comme un domaine dans lequel l'OIT peut valablement contribuer à l'amélioration des conditions de travail. De par sa nature particulière, c'est le seul domaine qui fait l'objet de conférences internationales du travail spécifiques, et ce dès la deuxième session – maritime – de la CIT, à Gênes en 1920¹⁷². L'établissement de normes communes est toutefois rendu compliqué par les grandes différences de salaires et de conditions de travail qui existent entre les marins européens et leurs homologues d'Asie du Sud ou du Sud-Est, ou encore d'Afrique. Ni les gouvernements européens, ni les armateurs, ni les

171 Sur les implications plus générales du travail de l'OIT dans ce domaine et à cette époque, où s'est véritablement formée la catégorie des «migrations internationales», voir Yann Stricker, «“International Migration” between Empire and Nation: The Statistical Construction of an Ambiguous Global Category in the International Labour Office in the 1920s», *Ethnicities* (2019).

172 La conférence de Gênes fut la première CIT pour laquelle toute la machinerie était en place. La question du travail maritime a été singularisée, parce qu'elle avait été retirée des neuf points de la Charte de travail mentionnés originellement sous l'article 427 de la Constitution et n'avait pas été inscrite à l'ordre du jour de Washington, essentiellement à cause de la résistance du dirigeant du syndicat américain des marins, Andrew Furuseth, qui au départ était un farouche opposant de l'OIT. Il devint plus tard un partisan de premier plan de l'Organisation. Voir Leon Fink, «A Sea of Difference: The ILO and the Search for Common Standards, 1919–1945», dans l'ouvrage publié sous la direction de Jensen et Lichtenstein, *The ILO from Geneva to the Pacific Rim*, pp. 15-32.

syndicats de marins ne sont très enclins à s'attaquer à ces différences selon des critères raciaux, par exemple à propos de la réglementation de la durée du travail. Par ailleurs, les marins d'Asie considèrent les normes universelles comme des mesures protectionnistes imposées par les pays occidentaux. Malgré ces différends, l'OIT réussit à adopter pas moins de 12 conventions (maritimes) entre 1920 et 1936 pour réglementer des questions moins controversées comme l'âge minimum, le rapatriement des marins ou les examens médicaux¹⁷³.

Le travail agricole suit une voie différente. La question est de savoir si le secteur agricole, immense et hétérogène, entre dans le champ de l'activité normative de l'OIT; et, si oui, dans quelle mesure et pour quelles catégories de travailleurs. Cette question se pose en permanence tout au long de l'entre-deux-guerres et continuera de se poser longtemps après la fin de la seconde guerre mondiale¹⁷⁴. Les deux premières CIT décident que certaines des conventions adoptées – par exemple celles qui traitent du chômage ou de la protection des femmes et des enfants – devraient s'appliquer également aux travailleurs agricoles. En 1921, l'intervention du gouvernement français, qui conteste la compétence de l'OIT en la matière, donne l'occasion d'une clarification. La décision de la Cour permanente de justice internationale en faveur de la position de l'OIT ouvrira la voie à l'adoption de sept conventions avant la seconde guerre mondiale¹⁷⁵. Toutefois, ni la décision de la cour ni les normes adoptées en matière de travail agricole – qui portent notamment sur l'âge minimum, la liberté syndicale ou l'assurance-maladie – ne peuvent cacher le fait que l'OIT avance en terrain mouvant. En effet, il existe déjà à Rome une autre institution, l'Institut international d'agriculture (IIA), qui revendique la responsabilité de toutes les questions relatives à l'agriculture. En 1922, l'OIT et l'IIA instituent un comité consultatif mixte agricole, qui n'a jamais eu une influence importante dans les discussions internationales sur l'agriculture. Cette coopération sera bientôt éclipsée par la transformation de l'IIA en instrument de la politique étrangère du gouvernement fasciste italien¹⁷⁶.

La formule même de «travail agricole» masque un problème encore plus fondamental: celui de l'immense diversité de ce travail et de la diversité tout aussi grande des conditions dans lesquelles il est exécuté partout dans le monde, conditions qui sont influencées par le régime de propriété, la répartition des terres, le climat ou les différences sociales et culturelles. Établir des normes communes,

173 Aujourd'hui, on dénombre 36 conventions maritimes, dont la convention du travail maritime, 2006 (MLC, 2006), qui rassemble toutes les normes à jour applicables au travail maritime. Sur le traitement de ce travail par l'OIT, voir Fink, «A Sea of Difference».

174 Ribi Forclaz, «A New Target for International Social Reform».

175 Alcock, *History of the International Labor Organization*, p. 55.

176 Durant des années, Guiseppe de Michelis, dirigeant de l'IIA entre 1925 et 1933, a été délégué auprès de l'OIT et de la SDN. Voir Stefano Gallo, «Dictatorship and International Organizations: The ILO as a Test Ground for Fascism», dans l'ouvrage publié sous la direction de Kott et Droux, *Globalizing Social Rights*, pp. 160-161.

qui reflètent convenablement cette diversité, constitue une tâche gigantesque. Et le risque de voir cette diversité vider les normes adoptées de toute signification concrète est une véritable préoccupation. En outre, le travail agricole ne correspond pas bien à la structure tripartite de l'OIT, l'agriculture représente la partie la moins syndicalisée du monde du travail, et les grandes fédérations syndicales ne manifestent guère d'intérêt pour la question. Le statut inférieur du travail agricole se reflète dans les faibles ressources qui lui sont consacrées au niveau institutionnel. Comme dans la plupart des autres domaines, la crise économique mondiale constitue un tournant dans le traitement du travail agricole par l'OIT. Elle met en évidence le faible niveau de vie et les conditions de travail déplorables dans les zones rurales, en Europe comme ailleurs, zones qui souffrent énormément des effets de la dépression, en particulier de la chute de la demande et de la baisse des prix qui ont suivi. En 1936, l'OIT établit une commission permanente agricole tripartite, qui comprend des représentants des employeurs et des syndicats agricoles, ainsi que des experts de ces questions. De par sa composition et son activité, la commission fait preuve, pour la première fois, de ce qu'Amalia Ribi Forclaz a appelé «une compréhension des problèmes sociaux de l'agriculture à l'échelle mondiale», jetant ainsi les bases d'une intégration plus complète du travail agricole dans les activités de l'OIT après la seconde guerre mondiale, tant en matière normative que dans le domaine de l'assistance technique¹⁷⁷.

De même que dans le cas des travailleurs agricoles, le problème rencontré par les «travailleurs intellectuels» ou les «cols blancs», dans leur quête de reconnaissance par l'OIT en tant que catégorie à part entière, tient en partie à l'imprécision de la définition de ces catégories. L'expression «travailleur intellectuel» est un kaléidoscope de professions, depuis les artistes, les musiciens et les écrivains jusqu'aux universitaires, en passant par les journalistes. Quant à la catégorie des «cols blancs», elle renvoie aux cadres moyens et employés de bureau, mais il s'agit d'un fourre-tout où se retrouvent tous ceux qui n'exécutent pas un travail manuel dans le sens le plus étroit du terme. Certaines sous-catégories disposent d'une représentation transnationale de longue date, avec par exemple l'Association littéraire et artistique internationale, fondée en 1878, ou le Bureau central des associations de presse, en 1894. Trouver un terrain d'entente n'est pas aisé pour les syndicats de toutes ces catégories, car l'intérêt qu'elles trouvent dans la représentation professionnelle varie fortement de l'une à l'autre. Si certaines s'intéressent aux droits d'auteur et aux contrats types pour le travail free-lance, d'autres, tels les universitaires ou les employés de bureau, s'occupent plutôt des questions syndicales plus classiques, comme les salaires ou la durée du travail.

Entrer dans le cadre normatif de l'OIT est donc la principale motivation de la constitution, en 1923, de la Confédération internationale des travailleurs intellectuels (CITI), première association à franchir les frontières professionnelles.

177 Ribi Forclaz, «A New Target for International Social Reform», p. 323.

Albert Thomas encourage cette démarche, car la nouvelle association renforce un peu plus le réseau international de l'OIT. Celle-ci doit aussi trouver des modalités de coopération avec le Comité international de coopération intellectuelle (CICI), organe consultatif de la SDN (et ancêtre de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO)), créé en 1922. Il est relativement aisé de partager le travail entre les deux institutions, car le comité se concentre sur le travail intellectuel et la promotion des échanges interculturels, tandis que l'OIT et la CITI (qui coopère aussi avec le comité) s'intéressent prioritairement aux travailleurs intellectuels en tant que tels.

Même si l'OIT accueille volontiers les travailleurs intellectuels, il n'est pas facile d'intégrer une catégorie aussi large et imprécise dans une organisation ayant une forte orientation industrielle. Cela se manifeste, par exemple, par la constitution de différents sous-comités pour les «employés salariés» et d'une commission consultative pour les travailleurs intellectuels, chargée de toutes les autres catégories. Plus importante que cette répartition, l'intégration des travailleurs intellectuels soulève plusieurs problèmes: signification du travail intellectuel au sens large, importance des habitus, cultures professionnelles et tensions entre des modalités de travail individualisées et la recherche d'une représentation collective¹⁷⁸.

Investir le champ social au sens large: santé au travail, logement et loisirs

Tandis que l'OIT étend son champ d'action à de nouvelles catégories de travailleurs, elle élargit aussi sa conception de la véritable nature des questions de politique sociale. Certaines des discussions finissent par amener l'OIT sur des terrains qui se situaient à l'origine en dehors de son champ immédiat de compétences. Tel n'est certainement pas le cas des assurances sociales. Au cours de ses deux premières décennies d'existence, l'OIT adopte des conventions sur les régimes d'assurance sociale en matière de vieillesse, de maladie, d'accident du travail et de chômage. Ces normes sont fondées sur le «modèle allemand» d'assurance sociale obligatoire liée au contrat de travail individuel. Elles reflètent l'orientation de l'OIT en faveur du travail industriel. C'est seulement dans les années 1930, sous l'influence des États-Unis, qu'une conception plus large de la sécurité sociale gagnera du terrain au sein de l'Organisation¹⁷⁹.

Le domaine dans lequel l'activité normative de l'OIT est la plus novatrice est celui du salaire minimum, par lequel s'ouvre la voie de questions sociales plus

178 Verbruggen, «Intellectual Workers and their Search for a Place within the ILO during the Interwar Period».

179 Kott, «Constructing a European Social Model», pp. 181-193.

larges. Dès le début, la «garantie d'un salaire assurant des conditions d'existence convenables» fait partie des objectifs de l'OIT. Elle est considérée comme un moyen d'éviter une concurrence déloyale basée sur la pratique de bas salaires. À une époque où l'existence de solides mécanismes de négociation collective est encore rare ou lointaine, le salaire minimum apparaît comme le meilleur moyen de garantir un certain niveau de vie aux travailleurs et donc de promouvoir tant la stabilité économique que la paix sociale. À cet égard, l'action normative suit une double logique, protectrice et «proto-keynésienne». En 1928, la CIT adopte la convention n° 26 sur les méthodes de fixation des salaires minima, qui est l'une des plus ratifiées. Les travaux de recherche menés par le BIT sur les niveaux de vie, qui accompagnent son activité normative à partir des années 1920, sont aussi reconnus pour leur caractère novateur et servent de référence pour l'élaboration des politiques sociales¹⁸⁰. En définissant des catégories abstraites pour mesurer les niveaux de vie, le BIT contribue à créer, voire crée, les conditions préalables à la planification économique et sociale, y compris dans le domaine des politiques du développement, en lui conférant de solides bases empiriques. De la même façon, les travaux de recherche du BIT sur les niveaux de vie et son élaboration de statistiques sociales aident à élaborer un concept de droits économiques et sociaux durant cette première période¹⁸¹.

Le traitement des questions de santé est le parfait exemple d'une interprétation élargie du mandat social de l'OIT et des frontières des politiques sociales et des politiques du travail. Durant les premières années de son existence, l'OIT, avec sa Section d'hygiène industrielle du BIT, se montre fort préoccupée par les questions de sécurité et de santé au travail, suivant la voie ouverte par la première convention internationale interdisant l'usage du phosphore blanc depuis 1906. Au cours des années 1920, toutefois, l'OIT développe une approche plus intégrée et situe de plus en plus les questions de santé au travail (on dit alors «d'hygiène industrielle») dans leur contexte social plus large. Mais l'application de cette approche globale de la santé au travail à son activité normative présente évidemment des limites. Il est difficile de définir les «maladies professionnelles» comme des maladies «contractées au travail» pour la bonne raison qu'il n'est

180 Voir Emmanuel Reynaud, *The International Labour Organization and the Living Wage: A Historical Perspective*, Conditions of Work and Employment Series No. 90 (Genève, BIT, 2017).

181 Laure Piguet, «Establishing Social Justice through International Quantification: The International Labour Organization and Labour Statistics (1919-1939)», présentation à la conférence *Fair is fair. International Historical Perspectives on Social Justice*, non publiée (Padoue, 2016); voir aussi Laure Piguet, «La justice sociale par les statistiques? Le cas des accidents d'attelage des wagons de chemins de fer (1923-1931)», *Le mouvement social – La justice sociale dans un monde global: l'Organisation internationale du Travail (1919-2019)*, vol. 263 (2018/2), pp. 31-43; Dzovinar Kévonian, «La légitimation par l'expertise: le Bureau international du Travail et la statistique internationale», *Les cahiers Irice – Albert Thomas, société mondiale et internationalisme*, vol. 2, n° 2 (2008), pp. 81-106; Wobbe, «Das Globalwerden der Menschenrechte in der ILO».

pas toujours possible de séparer clairement l'origine de ces maladies des conditions de vie du travailleur en général. L'OIT établit bien une liste de maladies professionnelles reconnues en 1925, mais l'action normative dans ce domaine soulève la délicate question de la responsabilité des indemnités financières. Les gouvernements et les employeurs sont donc réticents à s'engager en faveur de normes qui leur feraient supporter des coûts considérables. Pour surmonter ces résistances, Luigi Carozzi, chef de la Section d'hygiène industrielle du BIT à l'époque, applique une méthode prudente et à plusieurs niveaux, associant travaux de recherche et persuasion. Suivant ses conseils, l'OIT choisit une cause stratégique, la lutte contre la silicose – maladie respiratoire typique du travail dans les mines – et mobilise ses réseaux internationaux. En 1930, l'OIT réunit à Johannesburg, en Afrique du Sud, la première conférence internationale de l'Organisation hors d'Europe, dont les travaux jettent les bases pour inclure la silicose dans la convention (n° 42) (révisée) des maladies professionnelles, 1934¹⁸².

Très tôt, l'OIT coopère avec l'Organisation d'hygiène de la SDN et son directeur, le Polonais Ludwik Rajchman, qui cherche à faire de la «médecine sociale» un paradigme de la politique internationale de la santé. Tout au long de l'entre-deux-guerres, l'OIT et l'Organisation d'hygiène collaborent dans le cadre de commissions ou de conférences qui portent sur les relations entre la santé et les conditions générales de vie, l'hygiène rurale ou le bien-être des enfants. Les deux organisations promeuvent des travaux de recherche novateurs sur les effets de la nutrition chez les travailleurs, les effets positifs de la lumière du jour et les risques sanitaires associés à la fumée et au bruit sur le lieu de travail. Dans les années 1930, au plus fort de la crise économique, elles mènent des enquêtes sur les effets psychologiques du chômage. Plus que tout autre chose, la coopération entre l'OIT et l'Organisation d'hygiène reflète un regain d'intérêt pour les déterminants socio-économiques de la santé¹⁸³, caractéristique de cette époque. Il s'agit de l'un des partenariats les moins conflictuels parmi les nombreuses collaborations dans lesquelles l'OIT s'est engagée pendant ses premières décennies¹⁸⁴.

S'agissant des limites du champ d'action de l'OIT en matière de politique sociale, on peut faire une constatation du même ordre à propos du logement,

182 Lespinet-Moret, «Promouvoir la santé au travail comme droit social (1919-1940)?»; Thomas Cayet, Marie Thébaud-Sorger et Paul-André Rosental, «How International Organisations Compete: Occupational Safety and Health at the ILO, a Diplomacy of Expertise», *Journal of Modern European History*, vol. 7, n° 2 (2009), pp. 174-196.

183 Gerry Rodgers et coll., *L'Organisation internationale du Travail et la quête de justice sociale, 1919-2009*; Lespinet-Moret, «Promouvoir la santé au travail comme droit social (1919-1940)?».

184 Vers la fin de l'entre-deux-guerres, lorsque l'eugénisme apparaît comme un concurrent de plus en plus puissant, la position commune des deux organisations fait de celles-ci des bastions du paradigme de la médecine sociale. Voir Weindling, «Social Medicine at the League of Nations Health Organization and the International Labour Office Compared», pp. 147-148.

qui de prime abord n'est pas moins important pour le bien-être des travailleurs que la santé publique ou les services de l'emploi. Bien des pays souffrent alors d'une grave crise du logement, et la grande majorité des travailleurs des pays industriels vit dans des habitations exigües et insalubres. Les projets proactifs de logements publics, comme ceux de la Vienne rouge dans les années 1920, où des logements sociaux accueillant des dizaines de milliers de personnes sont construits, restent des exceptions à la règle. Pour Albert Thomas et bien d'autres, le logement fait bien partie du champ normatif de l'OIT, mais toutes les tentatives de l'inscrire à l'ordre du jour de la CIT se heurtent à une vive résistance des gouvernements et des employeurs. Ces derniers considèrent que le problème doit être résolu par l'initiative privée; les gouvernements sont contre l'adoption d'une convention spécifique qui les engagerait à mettre en œuvre des programmes de logements publics potentiellement coûteux. Si bien que, faute de volonté politique et de financement, le travail de l'Organisation dans ce domaine reste modeste durant l'entre-deux-guerres. L'OIT se voit donc contrainte de recourir à des voies indirectes pour faire valoir ses vues en matière de logement. Ainsi, celui-ci est mentionné dans la recommandation (n° 21) sur l'utilisation des loisirs, 1924, où il figure à côté des activités de distraction et de la lutte contre l'alcoolisme. En outre, l'OIT cherche à mobiliser l'opinion publique en coopérant avec des organisations non gouvernementales comme la Fédération internationale de l'aménagement des villes. Elle aide aussi au lancement de l'Association internationale du logement (basée à Francfort-sur-le-Main en Allemagne), qui lui est étroitement liée en termes institutionnels. Les réseaux ainsi créés ont alors pour objet de faire prendre conscience des problèmes et d'informer le public que l'OIT est prête à proposer des solutions¹⁸⁵.

Un autre domaine dans lequel l'OIT s'implique fortement durant l'entre-deux-guerres est la politique des loisirs ou du temps libre. La recommandation mentionnée ci-dessus sur l'utilisation des loisirs reflète l'approche réformatrice, large et globale de l'OIT à propos du temps libre des travailleurs¹⁸⁶. De par sa rédaction, cette recommandation se situe dans la continuité de la convention (n° 1) sur la durée du travail (industrie), 1919, et se rattache aux discussions sur le niveau de vie des travailleurs. Plutôt que de définir les loisirs seulement comme le temps passé hors du travail, ceux-ci sont perçus comme un moyen pour augmenter la consommation privée à travers les classes sociales et favoriser l'épanouissement personnel des travailleurs. Selon les termes mêmes de la recommandation n° 21,

185 Pierre-Yves Saunier, «Borderline Work: ILO Explorations onto the Housing Scene until 1940», dans l'ouvrage publié sous la direction de Van Daele et coll., *ILO Histories*, pp. 197-220.

186 Daniela Liebscher, *Freude und Arbeit: Zur internationalen Freizeit- und Sozialpolitik des faschistischen Italien und des NS-Regimes*, Italien in der Moderne, vol. 16 (Cologne, SH-Verlag, 2009).

«les travailleurs peuvent, pendant ces instants de loisir, s'appliquer à développer selon leurs goûts, par de libres activités, leurs capacités physiques, intellectuelles et morales», et donc «un tel effort est de haute valeur pour le progrès de la civilisation». Selon cette acception large, le temps libre et les loisirs servent divers objectifs, matériels et immatériels, de l'individu et de la société. Durant leur temps libre, les travailleurs doivent pouvoir «faire ce qui leur plaît», mais par «un emploi raisonné» ce temps de loisirs peut «accroître leurs facultés productives» et donc avoir aussi une fonction économique¹⁸⁷. Durant l'entre-deux-guerres, l'OIT constitue le premier forum international sur les politiques en matière de loisirs. Comme on le verra plus tard, c'est aussi un terrain sur lequel le modèle social libéral de l'OIT entre en concurrence avec les modèles autoritaires de politiques du temps libre, notamment ceux de l'Italie fasciste et de l'Allemagne nazie¹⁸⁸.

Dans quelle mesure l'activité normative de l'OIT pendant ses premières années est-elle une réussite? Si l'on considère les chiffres, le bilan est mitigé: durant l'entre-deux-guerres, le taux global de ratifications progresse régulièrement, mais de façon variable selon les instruments¹⁸⁹. Parmi toutes les conventions adoptées, celle qui obtient le plus de ratifications, à savoir 35, est la convention (n° 19) sur l'égalité de traitement (accidents du travail), 1925, qui vise les travailleurs migrants, suivie par la convention (n° 16) sur l'examen médical des jeunes gens (travail maritime), 1921, la convention (n° 18) sur les maladies professionnelles, 1925, et la convention (n° 27) sur l'indication du poids sur les colis transportés par bateau, 1929, avec 34 ratifications chacune¹⁹⁰.

Le succès relatif de certaines de ces normes peut s'expliquer par leur caractère plutôt technique, tandis que le défaut de ratification d'autres normes peut s'expliquer par leur nature politique ou prêtant à controverse. S'agissant de la convention (n° 19) sur l'égalité de traitement (accidents du travail), 1925, son adoption s'explique par le fait qu'elle s'appuie sur des accords bilatéraux, datant d'avant la première guerre mondiale, qui régissent le traitement des travailleurs migrants par les pays sur une base mutuelle. Il est encore aujourd'hui remarquable de constater qu'à cette époque l'égalité de traitement des travailleurs migrants et la réglementation internationale de la question ne prêtaient guère à controverse.

187 Recommandation (n° 21) sur l'utilisation des loisirs, 1924.

188 Liebscher, *Freude und Arbeit*; voir aussi, ci-après, la partie traitant du fascisme.

189 Nicolas Valticos, «Cinquante années d'activité normative de l'Organisation internationale du Travail», *Revue internationale du Travail*, vol. 135, n° 3-4 (1996), pp. 431-454, ici p. 447.

190 Certains pays, comme la France, pratiquent alors la ratification conditionnelle par laquelle l'État s'engage à ratifier pour autant que les autres, en fassent autant, en particulier les concurrents les plus directs sur le plan industriel, la Grande-Bretagne par exemple. Il y a eu 13 ratifications assorties de cette condition. Francis Maupain, *L'OIT à l'épreuve de la mondialisation financière: peut-on réguler sans contraindre?* (Genève, BIT, 2012), p. 45 (note 47).

Les chiffres, en tout cas, doivent être considérés avec précaution. Ils ne peuvent, à eux seuls, résumer l'ensemble de l'histoire en termes de «réussite» ou d'«échec». Ils peuvent masquer le fait que certaines des normes de l'OIT, malgré la lenteur et le petit nombre de ratifications, se sont révélées révolutionnaires et d'une grande puissance transformatrice. Pour celles dont c'est le cas – comme celles sur la journée de huit heures, l'assurance-chômage ou la protection des femmes –, les débats qu'elles ont suscités aux niveaux international comme national ont eu des effets durables.

L'OIT et les mondes du travail non européens 1919-1930

Bien que le mandat de l'OIT ne se limite pas à quelques régions du monde ni à tel ou tel contexte politique ou social, son activité est nettement orientée, tant politiquement que géographiquement. Malgré toutes les dénégations, dans l'entre-deux-guerres, l'Organisation conserve la plupart du temps un profil nettement européen, et la majeure partie de ses activités vise les travailleurs des pays industrialisés occidentaux.

Ce parti pris ne saute pas aux yeux au vu des participants à la première Conférence de l'OIT. Sur les 40 pays présents à Washington en 1919, moins de la moitié viennent d'Europe et d'Amérique du Nord. À elle seule, l'Amérique latine compte 16 participants; l'Asie, cinq (Chine, Inde, Japon, Perse et Thaïlande); et l'Afrique, un seul (le dominion britannique d'Afrique du Sud). La proportion des pays non européens augmente encore dans l'entre-deux-guerres, lorsque d'autres, comme le Mexique, l'Afghanistan, l'Égypte, le Libéria et l'Éthiopie, rejoignent l'Organisation.

Toutefois, les chiffres ne reflètent pas l'influence réelle. Le parti pris européen s'exprime surtout par la composition du Conseil d'administration: lorsqu'il se réunit pour la première fois, pas moins de 20 de ses 24 membres proviennent d'Europe, ceux du Japon, de l'Argentine et du Canada étant les seules exceptions. Plus tard, il comprendra aussi des membres gouvernementaux de l'Inde et du Chili. Entre 1919 et 1922, les groupes des travailleurs et des employeurs au Conseil d'administration ne comptent pas un seul membre extérieur à l'Europe et au Canada¹⁹¹. L'influence des nations non européennes est sérieusement

191 Entre 1919 et 1930, les groupes des travailleurs et des employeurs au Conseil d'administration ne comprenaient que quelques membres qui n'étaient ni européens ni canadiens, malgré une réforme de 1922 ayant élargi la composition du Conseil d'administration de 24 à 32 membres (16 gouvernementaux, 8 employeurs et 8 travailleurs). À partir de 1922, un Indien fut délégué suppléant des travailleurs durant de nombreuses années. Un délégué sud-africain fut membre titulaire du groupe des employeurs, qui accueillit plus tard des suppléants d'Argentine (1925) et du Japon (1928). Voir «ABIT, List of the Employers' and Workers' members and deputy members of the Governing Body since 1919, and their countries of origin».

limitée par les difficultés financières et logistiques que connaissent la plupart d'entre elles pour envoyer des délégations complètes à la CIT. C'est le cas de pays comme le Libéria ou la Perse, mais aussi de pays économiquement avancés comme la Nouvelle-Zélande ou certains pays d'Amérique latine. Ils sont souvent représentés par leurs représentants permanents à Genève et peu au fait des questions dont traite l'OIT¹⁹².

Le défaut de représentation du monde non européen se manifeste aussi au sein du BIT. Jusqu'au début des années 1950, le personnel compte très peu de membres originaires d'Asie ou d'Amérique latine, et aucun d'Afrique. Dans l'entre-deux-guerres, le rapport entre les effectifs européens et non européens est de 10 pour 1. Étant donné le double rôle d'experts et de diplomates vis-à-vis de leur pays d'origine que ces fonctionnaires sont censés jouer, comme nous l'avons déjà signalé, cette proportion est symptomatique de la situation marginale de certaines régions du monde pour l'OIT durant cette période. Il en va de même pour le réseau des correspondants, qui est fort développé en Europe alors qu'aucune représentation officielle n'existe en Afrique subsaharienne jusqu'à la fin des années 1950.

L'obstacle le plus sérieux à l'intégration du monde non européen dans le champ d'action de l'OIT tient essentiellement à l'activité normative. En 1919, à Paris, la Commission de la législation du travail internationale admet que l'orientation de la nouvelle Organisation en faveur du travail industriel rend ses normes difficiles, voire impossibles, à appliquer dans les régions économiquement moins avancées du monde. La formule qu'on trouve pour faire face à cette situation et qui est finalement incorporée dans la Constitution de l'OIT est la suivante:

En formant une convention ou une recommandation d'une application générale, la Conférence devra avoir égard aux pays dans lesquels le climat, le développement incomplet de l'organisation industrielle ou d'autres circonstances particulières rendent les conditions de l'industrie essentiellement différentes, et elle aura à suggérer telles modifications qu'elle considérerait comme pouvant être nécessaires pour répondre aux conditions propres à ces pays.¹⁹³

Lors de la conférence inaugurale, ce paragraphe a été appliqué pour la première fois à propos de la convention sur la durée du travail, pour laquelle certains pays, comme la Chine ou la Perse, ont obtenu des exemptions, ou d'autres, des dispositions spéciales, comme le Japon (cinquante-sept heures par semaine) ou

192 Jeremy Seekings, «The ILO and Welfare Reform in South Africa, Latin America and the Caribbean, 1919–1950», dans l'ouvrage publié sous la direction de Van Daele et coll., *ILO Histories*, pp. 145-172.

193 BIT, *Constitution de l'Organisation internationale du Travail*, art. 19, paragr. 3 (Paris, 1919).

l'Inde (soixante heures par semaine). Durant la discussion qui conduit à l'adoption de la convention (n° 33) sur l'âge minimum (travaux non industriels), 1932, les employeurs et les gouvernements s'opposent avec succès à la position des travailleurs, qui sont favorables à l'abolition du travail des enfants sans aucune distinction, et obtiennent que l'application se fasse selon un «principe de progressivité» dans les pays non occidentaux¹⁹⁴.

La position de l'OIT à cet égard est ambivalente. Elle reconnaît clairement que, même dans les pays où l'industrialisation progresse, comme l'Inde, les normes de l'OIT, pour l'essentiel, ne touchent encore qu'une infime proportion de travailleurs. À propos de ces normes, Harold Butler, qui est le premier Directeur du BIT à visiter l'Inde en 1938, reconnaît que, si l'industrialisation induit les mêmes problèmes en Inde qu'en Occident, les problèmes des pays industrialisés, comme les salaires, la durée du travail, l'assurance sociale et les relations entre travailleurs et employeurs, sont secondaires en Inde, où les problèmes les plus urgents sont la croissance de la population, l'illettrisme et la santé¹⁹⁵.

Dans le même temps, l'OIT n'est pas indifférente au monde extérieur à l'Europe, même si elle établit une hiérarchie. En Amérique latine, notamment, elle essaye très tôt d'établir des contacts et d'élargir son champ géographique. Du point de vue d'Albert Thomas, la région représente un champ d'action prometteur pour l'OIT. Comme beaucoup de ses contemporains, il considère l'Amérique latine comme une sorte de «réserve stratégique pour la défense des valeurs démocratiques et de la justice sociale», une sorte d'avant-poste où les valeurs européennes, et donc universelles, seraient défendues. En outre, de nombreux pays de la région commencent à s'industrialiser après la première guerre mondiale. Leurs économies sont dynamiques et attirent des travailleurs migrants en provenance d'Europe et d'ailleurs. Certains d'entre eux, comme le Brésil, l'Argentine, le Chili, l'Uruguay ou le Mexique (qui ne deviendra toutefois Membre de l'OIT qu'en 1931), disposent déjà de régimes sociaux comparables à ceux de l'Europe. Albert Thomas s'attache donc à convaincre les pays d'Amérique latine de ratifier les conventions de l'OIT et d'envoyer des délégations complètes à la CIT. Le BIT collecte des données sur les évolutions sociales dans la région et recrute du personnel latino-américain. En 1925, Albert Thomas effectue un voyage de cinq semaines dans le cône Sud, passant par le Brésil, l'Argentine, l'Uruguay et le Chili, afin de mieux faire connaître le travail de l'OIT¹⁹⁶. Malgré ses efforts, les relations entre l'Amérique latine et l'OIT sont lentes à se développer. Alors qu'une partie des élites politiques est méfiante vis-à-vis de l'orientation «à gauche» de l'Organisation, une majorité du mouvement ouvrier latino-américain, où les courants anarcho-syndicaliste et

194 Rodgers et coll., *L'Organisation internationale du Travail et la quête de justice sociale*, pp. 77 et 112.

195 Plata-Stenger, «Une voie sociale pour le développement», pp. 191-205.

196 Ferreras, «Europe-Geneva-America ».

communiste sont puissants, n'est guère attirée, c'est le moins qu'on puisse dire, par le modèle de collaboration de classes de l'OIT. En outre, l'OIT se trouve en concurrence avec le panaméricanisme, qui propose une autre forme, continentale, d'internationalisme. Dans ce contexte et à cette époque, le rôle dominant des États-Unis et le fait qu'ils ne sont pas Membre de l'Organisation rendent difficile la conciliation de ces deux formes d'internationalisme. Toutefois, le réseau que tisse patiemment l'OIT auprès des réformateurs sociaux, des fonctionnaires et de certains syndicalistes accroît la crédibilité de l'Organisation lorsqu'elle prétend à l'universalité. Cela portera ses fruits quelques années plus tard, quand dans les années de crise l'OIT, dirigée alors par le successeur d'Albert Thomas, Harold Butler, déplacera son attention de l'Europe vers l'hémisphère occidental¹⁹⁷.

À cet égard, les dominions de colons britanniques blancs d'Australie et de Nouvelle-Zélande présentent certaines similarités avec les pays d'Amérique latine. En particulier, la politique sociale de l'Australie est alors, sur plusieurs points, bien plus avancée que les conventions de l'OIT, mais son gouvernement comme ses syndicats portent un réel intérêt aux normes internationales du travail. Parmi les raisons de cet attrait pour les normes on trouve la politique d'immigration fortement restrictive du pays, résumée par la formule politique de l'«Australie blanche». Les conventions de l'OIT sont alors perçues comme un moyen de protéger les travailleurs australiens blancs contre la concurrence «déloyale» de la main-d'œuvre asiatique, notamment chinoise, à bon marché. L'adhésion aux politiques de l'OIT convient également à l'idée que l'Australie se fait d'elle-même en tant qu'avant-poste de la civilisation européenne dans la région de l'Asie et du Pacifique. Toutefois, malgré leur soutien à l'Organisation et du fait de leur grand éloignement de l'Europe, l'Australie et la Nouvelle-Zélande restent marginales dans l'univers de l'OIT durant ses premières décennies¹⁹⁸.

La situation de l'Asie de l'Est diffère à plusieurs égards de celle de l'Amérique latine et de la région Asie-Pacifique. À la Conférence de la paix de Paris, le Japon avait été le seul pays d'Asie accepté en tant que grande puissance et pourvu dès l'origine d'un siège permanent au Conseil d'administration du BIT. Cet intérêt de l'OIT pour le Japon tient à plusieurs raisons. Il s'agit de la puissance orientale dominante, tant politiquement qu'économiquement, et pour assurer la position hégémonique du pays ses élites manifestent un grand intérêt pour la coopération internationale¹⁹⁹. Sur le plan économique, si l'industrie japonaise

197 Yannick Wehrli, «ILO and Latin America: A Bibliographical Synthesis», document de travail non publié, projet du centenaire de l'OIT (Genève, BIT, 2017).

198 Marilyn Lake, «The ILO, Australia and the Asia-Pacific Region: New Solidarities or Internationalism in the National Interest?», dans l'ouvrage publié sous la direction de Jensen et Lichtenstein, *The ILO from Geneva to the Pacific Rim*.

199 Thomas W. Burkman, *Japan and the League of Nations: Empire and World Order, 1914–1938* (Honolulu, University of Hawai'i Press, 2008).



Albert Thomas, premier Directeur du BIT (à gauche), et Marious Viple, fonctionnaire du BIT, lors de leur visite au Japon en 1928.

est encore naissante, le pays s'est engagé, après la première guerre mondiale, dans un programme ambitieux et accéléré d'industrialisation et d'expansion économique. Le modèle japonais d'industrialisation, avec une planification économique d'État, attire l'attention des fonctionnaires du BIT. En outre, le Japon présente alors une possibilité intéressante de promouvoir les normes de l'OIT, car de nombreux pays industrialisés sont confrontés à la concurrence japonaise et accusent le pays de «dumping social». La médiocrité des conditions de travail dans l'industrie japonaise avait déjà fait l'objet de discussions à la première CIT, et des pays tels que l'Australie multiplient leurs accusations contre la faiblesse des salaires et des normes sociales du Japon qui relèvent, selon eux, de la concurrence déloyale. De leur côté, les délégués des travailleurs japonais utilisent la CIT comme tribune pour attirer l'attention sur la faiblesse des normes dans leur pays²⁰⁰. L'OIT cherche très vite à intensifier ses contacts avec le Japon et ouvre, dès 1922, un bureau de correspondance à Tokyo. En 1928-1929, Albert Thomas

200 Sluga, *Internationalism in the Age of Nationalism*; Cobble, «Japan and the 1919 ILO Debates over Rights, Representations and Global Labour Standards», pp. 65-69.

effectue dans ce pays la dernière et plus longue étape de son voyage en Orient et, dans les années qui suivent, le BIT envoie des missions techniques au Japon²⁰¹.

La Chine, en revanche, bien que Membre fondateur de l'Organisation, ne s'est ouverte que beaucoup plus tard à l'OIT. La mission du BIT de trois mois, conduite en 1924 par Pierre Henry pour enquêter sur les conditions de travail en Chine, fait figure d'exception. Dans les années 1920, la Chine n'envoie que des délégués gouvernementaux aux sessions annuelles de la CIT et ne fournit que de rares informations sur sa politique sociale et sa politique du travail. Les appels répétés de la CIT pour que la Chine accepte des missions du BIT afin d'enquêter sur le travail des enfants et les conditions de travail ne font qu'accroître la résistance du pays. Cette attitude ne change qu'en 1925, avec l'accession au pouvoir d'un gouvernement nationaliste (Nanjing). La Chine passe alors progressivement à une attitude plus active et tournée vers l'avenir, utilisant de plus en plus l'OIT aux fins de ses objectifs de politique étrangère. La ratification des normes de l'OIT devient ainsi un élément de la stratégie de la Chine pour renforcer son statut international, en particulier après le déclenchement de la guerre sino-japonaise en 1932 et le départ du Japon de la SDN, puis de l'OIT un an plus tard. La Chine est élue pour la première fois au Conseil d'administration en 1934; elle en devient membre permanent en 1944²⁰².

Autre cas particulier: l'Inde. Toujours officiellement colonie britannique, elle devient le seul Membre non indépendant de l'OIT en 1919 et occupe à partir de 1922 un siège permanent au Conseil d'administration au titre des Membres «ayant l'importance industrielle la plus considérable». La composition de ses délégations et son attitude générale au sein de l'OIT sont indubitablement marquées par son statut de colonie britannique. Le fait qu'elle ratifie ou non certaines normes internationales du travail reflète toujours, plus ou moins, les intérêts de l'industrie britannique qui cherche à éviter la concurrence de la main-d'œuvre indienne, moins coûteuse. Il reste que la forte présence de l'Inde au sein de l'OIT contribue à légitimer sa position indépendante. Cela est aussi le point de départ pour sa reconnaissance en tant que voix du continent asiatique sur la scène internationale en général, avec le Japon²⁰³. Bien plus que la SDN, l'OIT donne à l'Inde la possibilité d'affirmer une position autonome, et ce avant même son indépendance.

201 Véronique Plata-Stenger, «L'OIT et le problème du sous-développement en Asie dans l'entre-deux-guerres», *Le mouvement social – La justice sociale dans un monde global: l'Organisation internationale du Travail (1919-2019)*, vol. 263 (2018/2), pp. 109-122.

202 Chen Yifeng, «The International Labour Organization and Labour Governance in China 1919–1949», numéro spécial du *Bulletin of Comparative Labour Relations*, n° 86, publié sous la direction de Roger Blanpain, Ulla Liukkunen et Chen Yifeng (Alphen-sur-le-Rhin, Kluwer Law International, 2014), pp. 19-54; Aiqun Hu, *China's Social Insurance in the 20th Century: A Global Historical Perspective* (Leyde, Brill, 2015).

203 Les premières initiatives en faveur de la tenue d'une conférence régionale asiatique émanèrent de l'Inde dans les années 1920.

En 1928, l'OIT ouvre un bureau de correspondance à Delhi, le premier sur le continent asiatique, ce qui souligne le statut particulier de l'Inde. L'appartenance à l'OIT a aussi des effets au niveau local. Elle constitue une incitation, tant pour les travailleurs que pour les employeurs, à surmonter les divisions internes aux pays afin de former des représentations nationales fortes²⁰⁴. Étant donné le nombre encore minime de travailleurs engagés dans l'industrie, tout cela ne dépasse guère le stade d'un «loisir pour élites», observation qui peut s'appliquer, sous toutes réserves, à la situation de la grande majorité des États Membres de l'OIT en Asie²⁰⁵.

Si l'Asie est restée au second plan des activités et des intérêts de l'OIT dans l'entre-deux-guerres, c'est en Afrique que la présence de l'Organisation est de loin la plus faible. Hormis l'Union sud-africaine qui, du fait de son statut de dominion britannique «blanc» et de son industrie relativement avancée, occupe une position unique, seulement deux pays d'Afrique subsaharienne, le Libéria et l'Éthiopie, ont été Membres de l'Organisation avant la seconde guerre mondiale²⁰⁶. En ce qui concerne l'Afrique du Nord, la situation n'est guère différente, à l'exception de l'Égypte, qui a noué très tôt des relations avec l'OIT. Dans les deux cas, la marge de manœuvre de l'OIT est fortement restreinte par le statut colonial de l'immense majorité des territoires africains dans l'entre-deux-guerres²⁰⁷.

Un monde à part: le travail colonial

Le parti pris européen de l'OIT ne se manifeste nulle part autant que dans le domaine du travail colonial. Lorsque l'OIT est constituée, des centaines de millions de personnes, une part significative de la population mondiale, vivent et travaillent sous la domination coloniale des puissances européennes. Malgré cette réalité, il est rare de voir leurs problèmes inscrits à l'ordre du jour des réunions de l'OIT.

On peut en trouver les raisons dans la nature du système international issu de la première guerre mondiale et dans la nature impériale de ses protagonistes

204 Sabyasachi Bhattacharya, J. Krishnamurty et Gerry Rodgers, «India and the ILO in Historical Perspective», *Economic and Political Weekly*, vol. 46, n° 10 (2011), p. 44.

205 Madeleine Herren, «Global Corporatism after the First World War – the Indian Case», dans l'ouvrage publié sous la direction de Kott et Droux, *Globalizing Social Rights*; Bhattacharya, Krishnamurty et Rodgers, «India and the ILO in Historical Perspective».

206 Jeremy Seekings, «The ILO and Welfare Reform in South Africa, Latin America and the Caribbean, 1919-1950»; Daniel Maul, Luca Puddu et Hakeem Ibikunle Tijani, «The International Labour Organization», dans l'ouvrage publié sous la direction de Stefano Bellucci et Andreas Eckert, *General Labour History of Africa: Workers, Employers and Governments, 20th-21st Centuries* (Martelsham, James Currey, et Genève, BIT, 2019), pp. 223-264.

207 À propos de l'Égypte, voir Plata-Stenger, «Une voie sociale pour le développement», pp. 301-303.

les plus puissants. Lorsque la SDN est fondée, les grandes puissances européennes ne la considèrent pas comme une menace pour leurs ambitions impériales, mais comme un moyen de renouveler et de stabiliser leurs prétentions de faire régner l'ordre colonial. Les impérialistes britanniques comme Winston Churchill ou Jan Smuts considèrent la SDN comme une sorte de Commonwealth élargi et donc comme un moyen de raffermir idéologiquement l'emprise des puissances coloniales sur leurs sujets coloniaux au nom de leur mandat international légitime: répandre la civilisation (européenne)²⁰⁸. À cet égard, le système de mandats de la SDN ne change pas grand-chose sur le fond. D'une part, la création et le travail de la Commission permanente des mandats de la SDN, où l'OIT siège également, instituent de façon formelle une supervision internationale de l'administration par les puissances mandataires (les vainqueurs de la première guerre mondiale) des territoires sous mandat, c'est-à-dire les anciennes possessions allemandes et ottomanes au Moyen-Orient, en Afrique subsaharienne et dans le Pacifique. L'exercice de ces mandats doit correspondre à une série de critères, et les puissances mandataires sont tenues de publier des rapports sur les progrès réalisés dans le cadre de leurs mandats en vue de l'indépendance comme objectif ultime. Tout cela ajoute un élément de responsabilité qui fait défaut dans le système colonial traditionnel. D'autre part, la Commission permanente des mandats est presque exclusivement constituée de pays européens, dont la majorité possède des colonies. Sa composition et ses compétences limitées garantissent pratiquement que le système des mandats n'interfère pas avec le pouvoir discrétionnaire détenu par les puissances coloniales sur les territoires en question²⁰⁹.

La situation est très semblable à l'OIT. Durant les deux premières décennies de son existence, la prétention des puissances coloniales à la souveraineté sur les affaires de leurs sujets coloniaux n'a pratiquement jamais été contestée au sein des organes de l'Organisation. Les raisons en sont évidentes: toutes les grandes puissances coloniales détiennent des sièges permanents au Conseil d'administration du BIT. Du fait de l'absence des États-Unis et de l'Union soviétique, deux puissances potentiellement critiques de l'impérialisme (européen), les puissances coloniales ne rencontrent guère de résistance pour maintenir leurs possessions territoriales à l'écart de l'attention internationale²¹⁰.

L'une des plus importantes décisions concernant le traitement des colonies en vertu de la Constitution de l'OIT est prise lors de la deuxième session de la CIT, en 1920. Il s'agit de savoir si, et comment, les dispositions des normes

208 Mazower, *No Enchanted Palace*.

209 Susan Pedersen, *The Guardians: The League of Nations and the Crisis of Empire* (Oxford, Oxford University Press, 2015).

210 Susan Zimmermann, «“Special Circumstances” in Geneva: The ILO and the World of Non-Metropolitan Labour in the Inter-War Years», dans l'ouvrage publié sous la direction de Van Daele et coll., *ILO Histories*, pp. 221-250.

internationales du travail s'appliquent aux territoires non métropolitains, comme le prévoit l'article 35 de la Constitution de l'OIT. Cet article, connu sous le nom de «clause coloniale», donne aux puissances coloniales le pouvoir d'exempter leurs colonies de l'application de certaines normes internationales du travail, sans pour autant que ces territoires sortent automatiquement et de façon générale du champ de l'activité normative de l'OIT. En pratique, et jusqu'à la seconde guerre mondiale, cette clause confère aux puissances coloniales un moyen efficace de s'assurer que toutes les initiatives visant une plus grande implication de l'OIT, sans parler de l'application des normes, n'ont qu'un effet très limité²¹¹.

L'exclusion des questions coloniales des activités de l'OIT est accentuée par l'absence de représentation directe des colonies lors des réunions de l'Organisation, l'Inde étant la seule exception à la règle²¹². Avant 1939, aucun gouvernement métropolitain n'a jamais inclus de représentant des territoires coloniaux dans une délégation, même si d'éminentes personnalités originaires des colonies étaient occasionnellement appelées au titre de conseillers pour apporter une aide dans l'activité normative de l'OIT²¹³. Faute de représentation directe des colonies lors des sessions annuelles de la CIT, c'est essentiellement le groupe des travailleurs qui porte les questions coloniales à l'ordre du jour²¹⁴.

À la différence de ce qui se passera après la seconde guerre mondiale, les rares pays indépendants d'Asie ou d'Afrique ne sont alors guère à même d'agir au nom des peuples colonisés. En outre, ils ont des difficultés à envoyer des délégations complètes à la CIT. Le peu de place accordée aux discussions sur le travail colonial dans l'entre-deux-guerres se reflète dans la faiblesse des moyens engagés par le Bureau pour mener des études sur la question. Une minuscule section du travail indigène, composée de seulement trois personnes, est chargée de l'ensemble du travail colonial au BIT²¹⁵. Dans cette situation, lorsque l'OIT commence ses activités dans ce domaine, c'est essentiellement sur des bases humanitaires. Ses efforts se concentrent sur les pires abus du «travail indigène» dans les colonies et, surtout, sur le travail forcé²¹⁶. Dans l'entre-deux-guerres, le

211 Maul, *Human Rights, Development and Decolonization*, p. 19.

212 L'Inde a été représentée dès l'origine. Toutefois, jusqu'en 1929, ses délégations suivent les instructions de la délégation britannique. Ensuite, elles ont manifesté de plus en plus d'indépendance. Sur le rôle de l'Inde au cours de cette première période, voir Gerry Rodgers, «India, the ILO and the Quest for Social Justice since 1919», *Economic and Political Weekly*, vol. 46, n° 10 (Bombay, EPW Research Foundation, 2011), pp. 45-52.

213 BIT, *La politique sociale dans les territoires dépendants* (Montréal, BIT, 1945), pp. 60 et suiv., notes 2 et 3.

214 Le meilleur aperçu du traitement des questions coloniales par l'OIT durant ses premières années figure dans Zimmermann, «Special Circumstances» in Geneva», pp. 221-250.

215 *Ibid.*

216 J. P. Daughton, «ILO Expertise and Colonial Violence in the Interwar Years», dans l'ouvrage publié sous la direction de Kott et Droux, *Globalizing Social Rights*, pp. 85-97.

recours systématique au travail forcé dans de nombreuses régions de l'Afrique coloniale, et dans certaines de l'Asie, résulte de l'interaction complexe entre, d'une part, l'objectif des puissances coloniales de «mettre en valeur» leurs colonies et, d'autre part, le refus de consacrer des ressources à une infrastructure sociale susceptible d'atténuer les effets néfastes de cette politique²¹⁷. Ce refus ne tient pas seulement à des considérations financières. Selon la doctrine coloniale en vigueur à l'époque, mener une politique incitant les populations indigènes à quitter les zones rurales pour jouir durablement de conditions de travail «européennes» serait une erreur. En cas de besoin de main-d'œuvre, on privilégie les migrations de courte durée, les coûts sociaux étant pris en charge par l'«environnement naturel» des travailleurs indigènes, c'est-à-dire les zones rurales et les structures tribales d'où ils viennent et qu'ils sont censés retrouver lorsque leur travail ne sera plus nécessaire. Jusqu'à la seconde guerre mondiale, au moins dans l'Empire britannique, la politique générale est d'éviter toute «stabilisation» sur le lieu du travail et toute migration permanente vers les villes. Les pénuries de main-d'œuvre sont souvent comblées par des mesures coercitives, et intérêts privés et publics vont régulièrement de pair pour répondre à la demande de main-d'œuvre. La brutalité des méthodes de recrutement et des conditions de travail ainsi que les effets sociaux dévastateurs sur les communautés indigènes des recrutements de masse des hommes en âge de travailler suscitent régulièrement l'attention de l'opinion publique en Europe et en Amérique du Nord. En conséquence, la question du travail forcé pénètre tous les aspects des débats de l'époque sur la politique coloniale. Dès le début des années 1920, l'OIT et Albert Thomas agissent dans le cadre d'un «réseau international sur les questions coloniales» s'opposant au travail forcé dans les colonies²¹⁸.

Lorsqu'en 1924 la SDN lance des préparatifs en vue d'une convention contre l'esclavage, l'OIT saisit l'occasion et s'en sert comme levier pour ses propres campagnes. Dans la foulée des débats à la SDN sur la convention relative à l'esclavage, adoptée en 1926, l'OIT est chargée de mener une étude sur d'éventuelles mesures à prendre en vue «d'empêcher que le travail forcé ou obligatoire n'amène des conditions analogues à celles de l'esclavage»²¹⁹. Toutefois, son mandat est limité, parce que les puissances coloniales ne sont pas disposées à exposer leurs pratiques à un examen international approfondi, et l'OIT fait alors beaucoup pour les satisfaire. Le fait que le comité d'experts sur les questions relatives au travail

217 Pour le cas du Kenya, voir Opolot Okia, *Communal Labor in Colonial Kenya: The Legitimization of Coercion, 1912–1930* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012).

218 Daughton, «ILO Expertise and Colonial Violence»; Luis Rodríguez-Piñero, *Indigenous Peoples, Postcolonialism and International Law: The ILO Regime, 1919–1989* (Oxford, Oxford University Press, 2005). Pour un résumé du débat, voir Maul, «The International Labour Organization and the Struggle against Forced Labour».

219 Alcock, *History of the International Labor Organization*, pp. 85-87.

indigène n'est pas tripartite est symptomatique du caractère paternaliste de son action. Ce comité est essentiellement composé d'administrateurs coloniaux et de représentants des intérêts économiques coloniaux²²⁰.

Le résultat de ce travail est que, d'une manière ou d'une autre, le travail forcé fait l'objet de quatre conventions et d'une série de recommandations que l'OIT adopte entre 1930 et 1939. En fin de compte, l'OIT définit le travail colonial comme une forme particulière de travail – désignée comme «travail indigène» – à laquelle s'appliquent des normes spécifiques. En conséquence, l'OIT projette une sorte de code du travail indigène, distinct du Code international du travail qui rassemble l'ensemble des conventions de l'OIT²²¹. Le discours qui a abouti au projet de ce code du travail indigène a étayé cette distinction. Il part de l'idée, largement répandue à l'époque, selon laquelle les politiques coloniales doivent «éduquer» la population indigène. Le principal sujet de controverse est alors de savoir si l'abolition du travail forcé et des phénomènes qui lui sont associés favorisera ou entravera l'accomplissement de ce devoir éducatif. Albert Thomas, qui plaide pour des mesures de grande portée en vue d'abolir le travail forcé, considère que le rôle de l'OIT est de «briser les chaînes qui entravent encore les indigènes afin de les préparer à la prochaine étape de leur éducation»²²². Cette position est largement soutenue par le groupe des travailleurs à l'OIT. Parmi les puissances coloniales, toutefois, seule la Grande-Bretagne est en faveur de l'abolition immédiate du travail forcé à des fins privées. Au contraire, les délégations française, belge, néerlandaise, portugaise et sud-africaine sont critiques à l'égard de la distinction entre travail forcé pour des fins publiques et travail forcé pour des intérêts privés, les deux leur paraissant acceptable, au moins pendant une période transitoire²²³.

La convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, appelle à l'abolition du travail forcé «sous toutes ses formes» et autorise des périodes transitoires uniquement dans les cas où le travail forcé ou obligatoire est employé «pour des fins publiques». Toutefois, les dispositions qui indiquent les situations ne relevant pas

220 Parmi les membres de la commission figuraient Sir Frederick (futur Lord) Lugard, administrateur colonial britannique et gouverneur général du Nigéria (1914-1919); Albrecht Gohr, du ministère belge des Colonies; Martial Marlin, ancien gouverneur de diverses colonies françaises; et Albrecht Freiherr von Rechenberg, ancien gouverneur de l'Afrique de l'Est allemande. Zimmermann, «“Special Circumstances” in Geneva», p. 237.

221 En plus de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, les instruments de l'OIT qui traitent des pratiques de recrutement et des contrats de travail – la convention (n° 50) sur le recrutement des travailleurs indigènes, 1936, et la convention (n° 64) sur les contrats de travail (travailleurs indigènes), 1939 – s'attaquent aux problèmes des contrats de longue durée, la seconde visant essentiellement le système fort répandu du travail en servitude.

222 Cité dans Maul, *Human Rights, Development and Decolonization*, p. 24.

223 Pour un résumé de ces débats, voir Maul, «The International Labour Organization and the Struggle against Forced Labour», pp. 480-485, ainsi que Alcock, *History of the International Labor Organization*, pp. 81-93.

du travail forcé ou obligatoire (parmi lesquelles le service militaire ou le travail exigé en conséquence d'une condamnation prononcée par une décision judiciaire) laissent des échappatoires aux puissances coloniales signataires. La convention exclut aussi «tout travail ou service faisant partie des obligations civiques normales des citoyens d'un pays se gouvernant pleinement lui-même», ainsi que «les menus travaux de village». Cela offre davantage de possibilités pour faire des exceptions quant à certaines pratiques coercitives largement en usage dans les colonies africaines²²⁴. Nonobstant leur incontestable portée humanitaire, les conventions de l'OIT sur le travail indigène, qui traitent plus ou moins explicitement du travail forcé, mettent en évidence le fait que l'Afrique et les autres parties du monde colonial sont considérées comme des zones où différentes règles sont appliquées. Il faudra attendre la crise économique mondiale, avec ses effets déstabilisateurs sur le tissu économique, social et politique des empires coloniaux, et à terme la seconde guerre mondiale, pour qu'un changement de la politique sociale coloniale commence à se dessiner.

224 Malgré de fortes concessions, faisant que toutes les parties du code du travail indigène satisfaisaient les demandes des puissances coloniales, très rares furent celles, hormis la Grande-Bretagne, qui étaient disposées à ratifier les textes de l'OIT avant le début des années 1950. Voir K. K. Norsky, *The Influence of the International Labour Organization on Principles of Social Policy in Non-Metropolitan Territories* (Oxford, Oxford University Press, 1951), pp. 88-103.

2. Face à la crise

La crise catastrophique qui dévaste l'économie mondiale à la suite de l'effondrement de la Bourse de New York en 1929 touche profondément l'OIT, et ce de diverses façons. Confrontés à une crise économique mondiale sans précédent, Albert Thomas – qui décède à 53 ans, à l'apogée de la crise en 1932 – puis son successeur, Harold Butler, font vigoureusement valoir les avantages sociaux *et* économiques de la législation sociale. Sous la direction d'Harold Butler, l'OIT prend un net virage économique en s'engageant en faveur d'un programme de réformes d'inspiration keynésienne et en mettant de nouveau la lutte contre le chômage de masse au centre des activités de l'Organisation. Le sentiment d'urgence qui marque l'action de l'OIT durant cette période est accentué par l'existence de puissantes alternatives autoritaristes au modèle libéral qu'elle représentait. L'antagonisme marqué de l'Union soviétique, puis le retrait de l'Allemagne nazie, suivie un peu plus tard par l'Italie fasciste, rappellent que le milieu dans lequel travaille l'OIT devient de plus en plus hostile.

Sous la direction d'Harold Butler, l'OIT relève ce défi par une réorientation géographique en direction de l'hémisphère occidental. À cet égard, deux étapes sont marquantes: l'entrée des États-Unis dans l'Organisation en 1934 et la tenue de la première conférence régionale des États Membres des Amériques, à Santiago au Chili en 1936. Durant les mandats d'Harold Butler et de son successeur, l'Américain John Gilbert Winant, les États-Unis, qui auparavant avaient joué un rôle plutôt marginal, car ils n'étaient pas Membre, deviennent le soutien le plus important de l'OIT. L'engagement des États-Unis et les apports intellectuels et concrets de l'administration du Président Roosevelt, avec la politique du New Deal, constituent une source d'inspiration et donnent une nouvelle impulsion au projet politique de conférer une légitimité à la réorganisation, dans le contexte de la crise, des économies capitalistes à partir des principes de la démocratie libérale. Parallèlement, l'Organisation fait en sorte d'abandonner son orientation étroitement européenne, ce qui, à la fin des années 1930, se traduit par une coopération plus approfondie avec l'Amérique latine, notamment sur des questions liées aux assurances sociales. De même, elle se tourne davantage vers d'autres régions, avec des répercussions sur la question du travail colonial. Toutes ces évolutions élargissent le champ des activités de l'OIT au-delà de l'action normative et jettent les bases pour son développement ultérieur en tant qu'agence de coopération technique.



Le Président du Chili, Arturo Alessandri Palma, et le Directeur du BIT, Harold Butler (au centre), à l'issue de la séance d'ouverture de la première Réunion régionale des Amériques (comme elle est appelée aujourd'hui) à Santiago, Chili (1936).

La crise économique mondiale et le virage keynésien²²⁵

Pour la grande majorité des gens touchés par la Grande Dépression, celle-ci est synonyme de chômage. Au pic de la crise, en 1932, environ 25 pour cent des Américains et 32 pour cent des Allemands ont perdu leur emploi. Il en va de même dans la plupart des sociétés industrielles d'Europe et d'Amérique du Nord. Les régimes de protection sociale, lorsqu'ils existent, ne sont absolument pas préparés pour atténuer les effets de la crise. Pour les travailleurs et leurs familles, partout, le chômage constitue une menace immédiate de pauvreté. C'est l'industrie qui est la plus durement touchée, mais les répercussions de la crise se font aussi sentir dans l'agriculture, où la surproduction aux États-Unis va de pair avec le dumping pratiqué par l'Union soviétique pour financer les plans quinquennaux de Staline. Avec l'effondrement du commerce international se déclenche une spirale économique à la baisse. La situation est aggravée par l'absence de

²²⁵ Dorothea Hoehtker, «The ILO's Role in the Economic Debate (from 1919 to the 1990s)», note non publiée de l'Institut international d'études sociales (IIES) (BIT, Genève, 2013); Stephen Hughes et Nigel Haworth, «A Shift in the Center of Gravity: The ILO under Harold Butler and John G. Winant», dans l'ouvrage publié sous la direction de Van Daele et coll., *ILO Histories*, pp. 293-312.

consensus sur les bonnes mesures économiques à prendre face à la crise. Certains gouvernements commencent à expérimenter les idées keynésiennes de stimulation de l'économie par des dépenses contracycliques, tandis que d'autres, comme le gouvernement allemand du chancelier Heinrich Brüning, font exactement le contraire, en recourant à des politiques d'austérité et en effectuant des coupes dans les dépenses sociales, ce qui fait empirer la situation sur le marché du travail et entraîne une désastreuse déstabilisation politique et sociale²²⁶.

Les opinions sur la manière d'endiguer le chômage de masse diffèrent également fortement parmi les mandants de l'OIT. L'absence de consensus entre syndicats et employeurs est particulièrement nette dans les discussions qui précèdent l'adoption de la convention n° 47 des quarante heures, en 1935²²⁷. Alors que les syndicats soutiennent pleinement la semaine de quarante heures comme moyen de répartir l'emploi et plaident en faveur d'augmentations de salaire pour stimuler la consommation, les employeurs s'opposent fermement à cette mesure. Lorsque le projet d'une convention sur la semaine de quarante heures est inscrit pour la première fois à l'ordre du jour de la CIT, en 1934, les employeurs refusent même de discuter les projets de convention préparés par le BIT. Dans ces conditions, son adoption finale est un succès pour les travailleurs. Mais le caractère controversé de la question se traduit par le fait que, même si de nombreux gouvernements ont soutenu la convention sur le principe, presque aucun ne l'a ratifiée par la suite. Pour cette raison, elle n'entre en vigueur qu'en 1957.

La discussion sur la durée du travail n'est qu'un exemple des débats sur la stratégie économique à mener pour surmonter le chômage de masse. Avec le temps, la position du BIT dans cette controverse devient de plus en plus explicite. Les tentatives de l'OIT pour être reconnue comme participant de plein droit aux débats économiques et monétaires internationaux remontent aux origines même de l'Organisation. Dès les années 1920, le BIT commence à mener des recherches sur les liens entre les questions économiques et les questions sociales, en particulier en ce qui concerne l'emploi. Fort de son expérience des temps de guerre, Albert Thomas a toujours été partisan d'une planification économique internationale et il considère comme artificielle la séparation des domaines de l'économie et du social. Il essaie de faire entendre la voix de l'OIT lors de conférences économiques internationales, comme la Conférence économique mondiale de 1927, organisée par la SDN. Toutefois, si les contributions de l'Organisation

226 Zara Steiner, *The Lights that Failed: European International History 1919–1933* (Oxford, Oxford University Press, 2005), pp. 640-642.

227 Le préambule de la convention (n° 47) des quarante heures, 1935, établit un lien direct avec le contexte économique et social du moment: «Considérant que le chômage a pris des proportions tellement étendues et sévit depuis si longtemps qu'il y a actuellement dans le monde des millions de travailleurs en butte à la misère et à des privations dont ils ne sont pas eux-mêmes responsables et dont ils ont légitimement le droit d'être soulagés».

sont en général reconnues, celle-ci est invariablement reléguée à une position subalterne par la Section économique et financière de la SDN, qui considère clairement l'OIT comme une concurrente²²⁸. En outre, Albert Thomas doit faire face à une forte résistance à l'intérieur même de l'Organisation, les employeurs, en particulier, mais aussi la plupart des gouvernements étant fortement opposés à ce que l'OIT étende son champ de compétences au domaine économique²²⁹.

La crise économique mondiale donne à l'OIT une chance de renouveler ses prétentions. En 1930, alors Directeur adjoint, Harold Butler plaide pour «saisir cette occasion de déplacer notre centre de gravité, si l'on peut dire, de la sphère purement sociale vers la sphère économique, en consacrant toute notre attention aux effets de la dépression mondiale sur les travailleurs»²³⁰. L'année suivante, le Conseil d'administration donne suite à cet appel et propose, pour combattre la crise, un catalogue de mesures. Il défend, entre autres, le renforcement des travaux publics, la coordination des migrations de main-d'œuvre, l'extension des régimes d'assurance-chômage et la limitation de la durée du travail. Pris comme un tout, cela constitue un programme keynésien de création active d'emplois sous l'égide de l'État et de stabilisation de la consommation par la sécurité du revenu²³¹.

Même si le keynésianisme est encore balbutiant au début des années 1930 – l'ouvrage de John M. Keynes, *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, ne sera publié qu'en 1936 – de fait, l'OIT adopte déjà, et de façon fort précoce, ses idées de base. Dans les années 1920 et 1930, les économistes du BIT, tels que Percival W. Martin, peuvent être considérés comme des protokeynésiens. Ils sont membres d'un réseau d'économistes qui ont travaillé directement avec John M. Keynes ou bien qui partagent ses idées essentielles. L'approche de John M. Keynes affirme avec force l'interdépendance positive entre progrès social et progrès économique, de même que l'utilité de la planification économique et de l'intervention de l'État dans une économie de marché ouverte. En 1931, Albert Thomas avait déjà fait directement référence à John M. Keynes dans son rapport à la CIT afin de justifier les travaux publics comme moyen de lutter contre la crise. Plus tard, les relations avec l'administration du New Deal de Franklin D. Roosevelt renforceront ce lien. Dans les années 1930, l'OIT entame une relation quasi symbiotique avec le keynésianisme. Elle devient un instrument de la diffusion des idées de John M. Keynes, bâtissant autour de ses idées une communauté épistémique internationale, pour finalement établir le keynésianisme comme le nouveau paradigme économique qui restera en vigueur jusqu'à

228 Pour une perspective plus large, voir Patricia Clavin, *Securing the World Economy: The Reinvention of the League of Nations, 1920–1946* (Oxford, Oxford University Press, 2013).

229 Hoehtker, «The ILO's Role in the Economic Debate (from 1919 to the 1990s)».

230 Hughes et Haworth, «A Shift in the Center of Gravity», p. 301

231 *Ibid.*, pp. 299-303.

la fin des années 1970²³². Parallèlement, le keynésianisme, en tant que théorie économique fondée sur l'intégration des politiques économiques et sociales, joue un grand rôle pour faire accepter les activités de l'OIT sur le terrain. En outre, il prépare et légitime l'extension de ses activités non seulement dans le domaine économique, mais aussi, au cours des décennies qui suivront, dans celui de la politique du développement.

Dans les années 1930, toutefois, ces évolutions ne sont guère prévisibles, et les idées keynésiennes restent fortement contestées. Il reste que la promotion d'une méthode «scientifique» pour organiser l'économie ainsi que d'une planification économique et sociale dirigée par l'État, en tant que moyens d'éviter des crises de l'emploi telles que celle qui a suivi la Grande Dépression, devient la marque de fabrique de l'OIT sous l'égide d'Harold Butler²³³. Dans aucun de ses rapports à la CIT celui-ci n'omet de dénoncer la sous-consommation comme la plus importante cause de la persistance de la crise économique. De même, il va réorganiser le BIT afin de mieux répondre aux besoins de ce cadre keynésien. Une nouvelle section économique est créée pour mener des recherches et collecter les données nécessaires, qui comprend plusieurs spécialistes régionaux. Harold Butler a ainsi renforcé un processus par lequel le BIT s'est mué en un corps très différencié de fonctionnaires experts, dotés de compétences dans un très large éventail de domaines. Cela permet au Bureau de développer une expertise et de mener des travaux de recherche faisant référence dans le domaine des conditions de vie, des salaires ou des revenus familiaux des travailleurs, travaux qui s'inscrivent dans le nouveau paradigme keynésien²³⁴. Jusqu'à un certain point, l'activité normative, elle aussi, reflète le virage keynésien pris sous le mandat d'Harold Butler. Les conventions adoptées portent, comme on l'a vu, sur la semaine de quarante heures (1935), mais aussi sur les congés payés (1936) ou sur diverses formes de l'assurance sociale (1933) et peuvent toutes être considérées également comme s'inscrivant dans un programme visant à stimuler la consommation en période de crise.

La partie la plus importante de ce programme concerne l'assurance-chômage. Le concept figurait déjà dans une recommandation qui accompagnait la convention (n° 2) sur le chômage, 1919, dont l'objet était l'établissement de bureaux publics de placement gratuits. Toutefois, dans les années 1930, l'assurance-chômage prend une nouvelle signification en tant que moyen de maintenir le pouvoir d'achat et

232 En 1936, l'économiste américain Abba Lerner publie dans la *Revue internationale du Travail* un article dans lequel il résume les principaux éléments de la «théorie générale». Cet article a beaucoup participé à la popularisation des idées de Keynes. Voir Abba Lerner, «La théorie générale de Monsieur Keynes sur les rapports entre l'emploi, l'intérêt et la monnaie», *Revue internationale du Travail*, vol. 34, n° 4 (1936), pp. 465-489.

233 Jaci Leigh Eisenberg, «Butler, Harold Beresford», dans l'ouvrage publié sous la direction de Bob Reinalda, Kent J. Kille et Jaci Eisenberg, *IO Bio: Biographical Dictionary of Secretaries-General of International Organizations*, disponible à l'adresse www.ru.nl/fm/iobio.

234 Plata-Stenger, «Une voie sociale pour le développement», pp. 41-102.

donc de stabiliser l'économie en période de ralentissement. Bien que certains pays aient déjà à cette époque institué des régimes obligatoires ou volontaires, essentiellement à l'intention des travailleurs de l'industrie, des résistances à l'établissement de systèmes d'assurance-chômage de grande portée persistent. Certaines voix font valoir que l'assurance-chômage diminuerait la volonté des travailleurs de rechercher du travail, et les employeurs s'opposent à l'assurance-chômage en raison de l'augmentation des coûts de production qui aurait des effets préjudiciables dans un contexte de concurrence internationale. L'argument de l'OIT selon lequel les régimes d'assurance-chômage aideraient à surmonter la crise économique et sociale ne convainc pas facilement. Une convention qui demande aux États Membres d'assurer une indemnité ou une allocation aux chômeurs involontaires est néanmoins adoptée en 1934²³⁵. Bien qu'il reconnaisse la grande diversité des régimes existant en matière de chômage et prévoie toute une série d'exceptions pour certaines catégories, comme les travailleurs agricoles, les agents publics, les jeunes travailleurs, etc., cet instrument n'a obtenu que le strict minimum de deux ratifications (Royaume-Uni et Suisse) avant que n'éclate la seconde guerre mondiale²³⁶.

On peut penser que l'élément le plus novateur des débats de l'époque sur le chômage est celui des travaux publics (y compris internationaux). Le recours aux travaux publics pour contrebalancer les fluctuations du secteur privé avait déjà été proposé plus tôt, mais le BIT publie en 1931 un rapport, *Le chômage et les travaux publics*, qui porte le débat à un autre niveau intellectuel. C'est dans ce contexte, et par la référence qu'Albert Thomas fait à ce rapport en 1931, que la connexion avec la pensée keynésienne devient tout à fait évidente²³⁷. Le rapport fait la promotion des travaux publics comme moyen de combattre la crise. Il en appelle à l'établissement de programmes nationaux, mais il dresse aussi les plans d'ambitieux travaux publics, s'inscrivant déjà dans une vision paneuropéenne, en matière de chemins de fer, d'alimentation en électricité ou d'autres infrastructures. Ces plans poursuivent le double objectif de combattre le chômage et de contribuer à la reprise économique en Europe. La question des travaux publics est aussi inscrite à l'ordre du jour de la Conférence économique mondiale de 1933, à laquelle l'OIT participe. L'objectif d'établir la paix joue aussi un rôle, car l'idée du BIT d'inclure des projets d'infrastructures dans les transports ou l'électricité par exemple vise, de par le caractère transfrontalier de ceux-ci, à promouvoir la coopération internationale²³⁸. La même année, la SDN lance son propre comité d'étude sur les travaux

235 Convention (n° 44) du chômage, 1934.

236 Liebeskind Sauthier, «Modern Unemployment», p. 82.

237 BIT, *Le chômage et les travaux publics*, Études et documents, Série C (Chômage), n° 15 (Genève, 1931).

238 Johan Schot et Vincent Lagendijk, «Technocratic Internationalism in the Interwar Years: Building Europe on Motorways and Electricity Networks», *Journal of Modern European History*, vol. 6, n° 2 (2008), pp. 196-217.

publics. Malgré tout, les débats ne portent pas les fruits escomptés. En 1937, la CIT adopte deux recommandations sur les travaux publics, aux niveaux national et international. Le BIT interprète ces adoptions comme une reconnaissance et une confirmation de la compétence de l'Organisation pour aborder des sujets de nature essentiellement économique. Toutefois, il s'agit là de l'ultime limite jusqu'à laquelle l'Organisation a pu aller avant le début de la seconde guerre mondiale, qui interrompra la mise en œuvre de tous les projets à l'échelle internationale²³⁹.

Le troisième domaine dans lequel l'OIT essaie de se faire entendre haut et fort est celui des migrations internationales. C'est un autre exemple du penchant de plus en plus marqué de l'OIT pour la planification économique à l'échelle mondiale. À l'exception du bref épisode de son action à l'égard des réfugiés à la fin des années 1920, l'OIT avait jusque-là abordé la question des travailleurs migrants dans une perspective essentiellement protectrice. La crise économique provoque un fort ralentissement des flux migratoires, elle augmente les réactions xénophobes et fait baisser l'acceptation des travailleurs migrants, même dans des pays tels que la France qui jusque-là avaient été fort demandeurs de main-d'œuvre²⁴⁰. Dans ces conditions, et forte de son expérience du travail à l'égard des réfugiés, l'OIT essaie de faire sortir le débat de son cadre national, mène des recherches d'ordre statistique et dresse les plans d'une institution internationale qui aurait pour tâche de gérer les courants migratoires en canalisant de façon rationnelle les flux de main-d'œuvre des zones où celle-ci est en surnombre vers celles où elle manque. Toutefois, très peu de gouvernements sont favorables à l'idée d'une telle institution internationale qui réglementerait l'accès aux marchés nationaux du travail, idée qui ne reçoit pas non plus l'aval du groupe des travailleurs. Au lieu de cela, une majorité de gouvernements européens, mais aussi latino-américains, ainsi que l'Australie, insistent pour soumettre l'immigration de main-d'œuvre à des quotas²⁴¹.

C'est dans ce contexte difficile que la CIT adopte en 1939, lors de sa dernière session avant la guerre, une convention et deux recommandations sur les travailleurs migrants. Le contexte dans lequel se déroule la Conférence n'aurait pas pu être moins favorable à la conclusion d'un accord généreux sur la régulation internationale de la migration. Alors que la situation économique est encore pesante, les débats sur l'accueil des réfugiés, allemands et autres, qui sont de plus en plus nombreux à fuir les persécutions nazies relèguent au second plan

239 Recommandation (n° 50) sur les travaux publics (collaboration internationale), 1937, et recommandation (n° 51) sur les travaux publics (organisation nationale), 1937.

240 Sur la question des migrations internationales, voir Paul-André Rosental, «Géopolitique et État-providence: le BIT et la politique mondiale des migrations dans l'entre-deux-guerres», *Annales: Histoire, sciences sociales*, vol. 61, n° 1 (2006), pp. 99-134; W. R. Böhning, «The ILO and Contemporary International Economic Migration», *International Migration Review*, vol. 10, n° 2 (1976), pp. 147-156.

241 Alcock, *History of the International Labor Organization*, pp. 71-74.

la question des migrations. Un an plus tôt, à Évian, en France, une conférence internationale avait cherché à trouver des refuges pour les réfugiés juifs d'Allemagne. On avait constaté la réticence de plusieurs gouvernements à ouvrir leurs frontières, craignant notamment que l'accueil des réfugiés n'aggrave encore la situation de l'emploi et ne renforce les sentiments xénophobes²⁴².

Dans une telle situation, le fait même d'adopter une convention et deux recommandations sur les travailleurs migrants peut être considéré comme un succès. Toutefois, à y regarder de plus près, ces instruments révèlent les limites de l'action internationale. La convention met l'accent sur le recrutement et les conditions de travail des seuls travailleurs migrants et, si quelques paragraphes des recommandations promeuvent la coopération entre États, les résultats sont bien éloignés des plans antérieurs, qui auraient fait du BIT un centre international d'échange d'informations sur les migrations de main-d'œuvre²⁴³.

Il y a alors bien des raisons pour lesquelles les plans globaux de lutte contre le chômage à l'échelle internationale élaborés par l'OIT resteront lettre morte. L'une des principales raisons est la détérioration de l'environnement international dans les années 1930 qui restreint la marge de manœuvre pour mener une action internationale. L'Allemagne, le Japon et l'Italie quittent successivement l'Organisation, et la volonté des puissances restantes de conclure des accords internationaux se réduit comme une peau de chagrin. Ensuite, le repli sur le nationalisme économique ferme la porte aux initiatives en faveur du type de coopération transnationale que l'OIT envisage en matière de migrations et de travaux publics.

Face aux autres internationalismes: Italie fasciste, Allemagne nazie, Union soviétique

Les projets de réformes socio-économiques de l'OIT pour contrer les effets de la crise économique mondiale présentent alors une urgence particulière à cause de la force montante des régimes totalitaires et de l'attrait qu'ils inspirent. Les relations de l'Organisation avec le fascisme italien et le communisme soviétique ont longtemps été ambiguës. Tous deux sont sans aucun doute des concurrents et sont diamétralement opposés au modèle social libéral représenté par l'OIT²⁴⁴. Néanmoins, certaines caractéristiques de ces régimes – l'organisation

242 Peter Gatrell, *The Making of the Modern Refugee* (Oxford, Oxford University Press, 2013), p. 77.

243 Rosental, «Géopolitique et État-providence»; Böhning, «The ILO and Contemporary International Economic Migration».

244 Les travaux historiographiques récents nous mettent en garde contre la vision étroite de l'internationalisme libéral comme seule expression authentique de la pensée internationaliste. Les auteurs montrent en effet les origines multiples (socialiste par opposition à libérale) et la pluralité de l'internationalisme dans l'entre-deux-guerres, en particulier lorsque

corporatiste des relations professionnelles ou la planification économique soviétique – semblent apporter des réponses aux problèmes les plus pressants de l'époque et suscitent de l'intérêt, voire de l'admiration, au-delà des frontières idéologiques et politiques. Toutefois, au tournant historique des années 1930, et dans le sillage de la Grande Dépression, alors que la démocratie libérale semble partout sur la défensive, le fascisme italien et le national-socialisme allemand constituent une menace sérieuse et potentiellement mortelle pour la philosophie et la politique de l'OIT. Parallèlement, le communisme soviétique lance un défi d'un autre ordre à l'OIT en divisant le mouvement ouvrier selon une ligne de partage idéologique. Dans ces circonstances, il est essentiel pour l'OIT de faire alliance avec les États-Unis du Président Roosevelt. Ainsi, l'adhésion des États-Unis ne donne pas seulement à l'OIT le soutien diplomatique nécessaire à sa survie dans un environnement international de plus en plus hostile: la politique de New Deal du Président Roosevelt est aussi une source d'inspiration et d'orientation pour le programme de l'OIT en matière d'intervention sociale et économique dans le cadre de la démocratie libérale.

L'Italie, qui est à la fois Membre fondateur de l'OIT et, depuis le début, membre du Conseil d'administration du BIT en tant que pays «dont l'importance industrielle est la plus considérable», devient un problème pour l'Organisation à mesure qu'elle passe d'un régime démocratique libéral à un régime pleinement dictatorial, après la «marche sur Rome» de Benito Mussolini en 1922. Malgré son ultranationalisme, le régime fasciste montre d'entrée de jeu un fort intérêt pour les réseaux internationaux. En effet, le régime de Mussolini déploie beaucoup d'efforts pour faire valoir au sein de la SDN sa notion de «troisième voie» de la modernité, entre démocratie libérale et communisme²⁴⁵. L'OIT devient alors un terrain stratégique privilégié pour l'internationalisme fasciste: gagner en légitimité grâce à la coopération internationale et transformer les institutions internationales de l'intérieur et conformément à ses propres idées. Ainsi, l'Italie adhère pleinement au projet normatif de l'OIT et figure parmi les pays qui ont ratifié le plus de conventions (21), précédée par la seule Belgique. Le régime fasciste a même pris les devants dans l'adoption de la convention (n° 47) des quarante heures, 1935, convention généralement considérée comme un succès historique pour le groupe des travailleurs. À la suite de la crise économique mondiale, l'Italie devient aussi une alliée dans les efforts de l'OIT visant à étendre ses compétences

les divers «internationalismes» – libéral, socialiste-communiste, mais aussi une marque de fabrique authentique du fascisme – coexistent et se font concurrence. Voir Glenda Sluga et Patricia Clavin, «Rethinking the History of Internationalism», dans l'ouvrage publié sous la direction de Glenda Sluga et Patricia Clavin, *Internationalisms: A Twentieth Century History* (Cambridge, Cambridge University Press, 2017), pp. 3-14.

245 Madeleine Herren, «Fascist Internationalism», dans l'ouvrage publié sous la direction de Sluga et Clavin, *Internationalisms*.

dans des domaines tels que les migrations et les travaux publics. Dans ce dernier cas, en particulier, les démocraties libérales – à l'exception notable des États-Unis – se montrent souvent modérées par rapport aux projets dont l'Italie fasciste et l'Allemagne nazie font étalage et qui sont réalisés dans des conditions rigoureusement autoritaires et selon des principes militaristes stricts²⁴⁶.

Le choix des délégués à la CIT constitue un autre indicateur de l'attitude favorable du régime fasciste à l'égard de l'OIT durant la majeure partie de cette période, surtout s'agissant d'Angelo Cabrini et de Giuseppe de Michelis, promoteurs de la «troisième voie» du régime, mais qui sont aussi des experts ayant un certain degré d'indépendance et qui entretiennent des liens avec l'OIT dès avant le fascisme²⁴⁷. Il en va de même pour le célèbre statisticien, démographe et sociologue Corrado Gini, père de l'indice de Gini²⁴⁸.

L'attitude d'Albert Thomas envers le régime fasciste est alors quelque peu ambiguë. À titre personnel, il méprise le caractère violent et antidémocratique du fascisme, mais comme beaucoup de ses contemporains il est fasciné par l'organisation corporatiste du monde du travail italien. Albert Thomas considère que, une fois dépouillé de sa nature coercitive – qu'il a d'abord perçue comme une maladie infantile –, le corporatisme serait compatible avec le principe tripartite, voire même stimulant pour celui-ci. Même si son optimisme quant à la démocratisation éventuelle du régime s'érode rapidement, il maintient le dialogue avec Rome. Cette attitude est parfaitement conforme avec la façon dont la majorité des États Membres de l'OIT, des démocraties libérales pour la plupart, traitent le gouvernement de Benito Mussolini. Loin d'être un paria, l'Italie jouit d'une large reconnaissance qui s'est traduite, entre autres choses, par l'élection d'un délégué gouvernemental italien à la présidence de la CIT en 1933²⁴⁹.

De façon moins surprenante, c'est du côté des travailleurs que l'on résiste le plus à la «normalisation» du régime fasciste. Lors de la CIT de 1923, les pouvoirs des délégués des travailleurs italiens sont contestés pour la première fois. Les autres délégués des travailleurs considèrent qu'Edmondo Rossoni, qui appartient à une organisation corporatiste fasciste comprenant à la fois des travailleurs et des employeurs, ne représente pas une véritable organisation de travailleurs. Cette protestation est toutefois rejetée par le vote d'une grande majorité des gouvernements et des employeurs, procédure qui se répétera à chaque session de la CIT jusqu'en 1937. Il reste que les délégués des travailleurs italiens se retrouvent exclus du groupe des travailleurs et de tous les comités de la Conférence. Toutefois, leur droit de participer à cette dernière et de représenter

246 Gallo, «Dictatorship and International Organizations », pp. 158-160.

247 *Ibid.*, pp. 160-162.

248 Corrado Gini a été membre de la Commission de l'application des conventions et recommandations durant plus de dix ans.

249 Gallo, «Dictatorship and International Organizations».

les travailleurs italiens est maintenu. Sur le plan intérieur, le régime fasciste réduit systématiquement la liberté d'action des syndicats, et ceux-ci font l'objet de violences répétées. Cette situation suscite un fort mécontentement au sein de la FSI et chez ses représentants dans le groupe des travailleurs. La situation empire après l'échec d'une tentative d'inscrire l'adoption d'une convention sur la liberté syndicale à l'ordre du jour de la CIT en 1927-1928. Au départ, le groupe des travailleurs souhaite une définition sans équivoque de la liberté syndicale, qui permettrait de s'attaquer au régime fasciste en raison de sa répression des activités syndicales, mais le débat qui suit met en évidence l'absence de consensus sur la question, même parmi les démocraties libérales²⁵⁰. Ce débat a laissé un témoignage durable avec la publication d'un rapport complet, en cinq volumes, sur la liberté syndicale dans le monde. Les éléments sont rassemblés par le BIT à la fin des années 1920, et le rapport servira de référence lorsque la discussion reprendra après la seconde guerre mondiale²⁵¹.

Le pragmatisme de l'OIT et des grands États démocratiques n'est que l'une des raisons, bien que sans doute la plus importante, de la faible résistance rencontrée par le régime fasciste au sein de l'OIT durant les quinze premières années du *ventennio* de Benito Mussolini. Par certaines de ses caractéristiques, le fascisme semble alors proposer une alternative attractive aux solutions libérales. Cela est certainement vrai en ce qui concerne le corporatisme, mais aussi quant à d'autres aspects de la politique sociale. Un bon exemple en est la politique des loisirs. Ici, le régime fasciste a créé une organisation qui est très appréciée, l'Opera nazionale dopolavoro (œuvre nationale du temps libre) et qui servira de modèle à son homologue allemande, Kraft durch Freude (la force par la joie). Bien qu'elle fasse clairement partie d'un programme indubitablement fasciste de mobilisation populaire en vue d'une guerre à venir, l'Italie se sert de l'organisation Dopolavoro pour développer son image nationale et promouvoir son modèle de «troisième voie». Des recherches récentes montrent que la politique des loisirs pouvait être utilisée par l'internationalisme fasciste pour ouvrir une brèche dans le domaine de la politique sociale, car elle reposait sur les mêmes hypothèses «productivistes» que l'Italie avait en commun avec ses concurrents démocratiques libéraux, eux-mêmes largement influencés par les idées américaines. À cet égard, les deux approches conceptualisent les loisirs – le temps libre – comme une période de régénération, donc avant tout comme une condition de la productivité. Même si le modèle fasciste est à l'opposé des conceptions sociales réformistes de l'OIT ou, en la circonstance, du gouvernement du Front populaire en France, il y a suffisamment de points communs pour y voir une

250 Le lecteur trouvera un résumé du débat dans Valticos, *Droit international du travail*, p. 199.

251 Alcock, *History of the International Labor Organization*, pp. 75-80; BIT, *La liberté syndicale*, Études et documents, Série A (Vie sociale), n^{os} 28 à 32 (Genève, BIT, 1927-1930).

option potentielle, tout simplement parce qu'il fait passer les aspects collectifs avant les aspects individuels²⁵².

Bien que semblable en apparence, le cas de l'Allemagne nazie diffère de celui de l'Italie sous plusieurs aspects importants. Malgré sa position de faiblesse dans l'ordre international qui suit le Traité de Versailles, l'Allemagne occupe depuis son admission en 1919 une place importante au sein de l'OIT. Lorsque les nationaux-socialistes prennent le pouvoir en 1933, ils ne montrent guère d'intérêt à entretenir de bonnes relations avec l'OIT. Ils considèrent l'Organisation, tout autant que la SDN, comme des représentants du «système de Versailles» qu'ils honnissent et veulent détruire²⁵³. Parallèlement, l'anéantissement complet des institutions démocratiques et l'écrasement des organisations syndicales, dès les premiers mois de la terreur nazie, indiquent clairement que les relations entre l'OIT et l'Allemagne vont entrer dans la tourmente. Cela se vérifie lors de la CIT de 1933, qui connaît de violents affrontements verbaux entre les représentants du nouveau régime et d'autres délégués. Robert Ley, chef de l'organisation corporative nazie Deutsche Arbeitsfront (DAF) (front allemand du travail) qui a été substituée aux syndicats indépendants, utilise cette tribune pour lancer de violentes attaques contre les autres délégations. Il se heurte à une farouche résistance des représentants des travailleurs, tels que le Français Léon Jouhaux qui, en retour, dénonce les mesures antijuives et la persécution des syndicalistes par le nouveau régime²⁵⁴.

Peu de temps après la Conférence, le régime nazi déclare vouloir quitter la SDN et l'OIT. En 1934, le bureau de l'OIT à Berlin doit lui aussi fermer lorsque ses salariés allemands sont contraints de faire allégeance au régime nazi. Le BIT réagit d'abord avec précaution et, durant les années suivantes, il sera animé par la volonté d'éviter une rupture totale des relations avec l'Allemagne nazie. Après la fermeture du bureau de Berlin, il maintient le contact par l'intermédiaire du syndicaliste chrétien Wilhelm Claussen qui tient lieu de correspondant du BIT en Allemagne. Afin de pouvoir trouver un accord avec l'État allemand, l'OIT doit

252 Liebscher, *Freude und Arbeit*.

253 Sandrine Kott, «Competing Internationalisms: The Third Reich and the International Labour Organization», dans l'ouvrage publié sous la direction de Sandrine Kott et Kiran Klaus Patel, *Nazism across Borders: The Social Policies of the Third Reich and their Global Appeal* (Oxford, Oxford University Press, 2018), pp. 29-52.

254 La FSI considère alors le social-démocrate allemand Wilhelm Leuschner, opposant au régime nazi, comme le représentant légitime des syndicats. Bien que présent à la Conférence, ce dernier s'abstient de toute déclaration publique. Le gouvernement allemand décide de quitter la Conférence avant même que celle-ci ne se prononce sur les pouvoirs de Robert Ley. Voir Reiner Tosstorff, *Wilhelm Leuschner gegen Robert Ley: Ablehnung der Nazi-Diktatur durch die Internationale Arbeitskonferenz 1933 in Genf* (Verlag für akademische Schriften, Frankfurt-sur-le-Main, 2007) [paru en anglais sous le titre *Workers' Resistance against Nazi Germany at the International Labour Conference 1933* (Genève, BIT, 2013)].

accepter que Wilhem Claussen fasse la preuve de son «ascendance aryenne» et jure fidélité au national-socialisme. L'OIT doit aussi accepter que toutes les informations sur la politique sociale en Allemagne proviennent désormais du ministre de la Propagande, Joseph Goebbels. En 1934, Walter Reichhold, membre du personnel du bureau de Berlin au moment de la prise de pouvoir par les nazis et partisan de la première heure du nouveau régime (il a remplacé le portrait d'Albert Thomas par celui d'Adolf Hitler en 1933), est transféré au siège de l'OIT à Genève, sur recommandation du gouvernement allemand.

Si le souci de maintenir des contacts avec un des plus grands pays industrialisés, à la pointe en matière de politique sociale, est la raison principale derrière la politique diplomatique et prudente de l'OIT vis-à-vis du régime nazi, celle-ci s'explique aussi par un réel intérêt pour certaines des mesures prises par ce régime, en particulier en ce qui concerne les travaux publics et d'autres programmes visant à réduire le chômage dans le Reich allemand. Toutefois, ce sont les Allemands qui décident unilatéralement dans quel domaine et comment ils souhaitent coopérer et partager des informations avec Genève. La question des loisirs, par exemple, est un domaine dans lequel le régime nazi se sert de l'OIT pour promouvoir sa politique sociale et plus particulièrement son organisation *Kraft durch Freude*, qui entre en concurrence non seulement avec l'approche libérale démocratique, mais aussi avec le *Dopolavoro* du fascisme italien évoqué plus haut²⁵⁵.

Lorsque l'Italie quitte la SDN en 1937 et que les contours d'un autre internationalisme, fasciste-national-socialiste, commence à se dessiner clairement, l'Allemagne perd le peu d'intérêt qui lui reste à coopérer avec l'OIT. Avant même la seconde guerre mondiale, dans le cadre d'un vaste programme d'internationalisation des politiques sociales du nazisme, en soutien de l'hégémonie allemande, le DAF lance les préparatifs d'une nouvelle institution qui remplacerait l'OIT en tant qu'organisation internationale principale en matière de politique sociale. Ces projets se matérialisent durant la guerre lorsque les nazis non seulement créent un bureau central du travail international (*Zentralamt für internationale Arbeitsgestaltung*), mais lancent aussi leur propre revue, la *Neue Internationale Rundschau der Arbeit*, destinée à remplacer l'édition allemande de la *Revue internationale du Travail* publiée par le BIT²⁵⁶.

Si les relations de l'OIT avec le fascisme italien ont été, du moins au début, marquées par l'ambiguïté, ses rapports avec l'Union soviétique se caractérisent d'entrée de jeu par une hostilité ouverte. Dès sa fondation, nombre des sympathisants de l'OIT considèrent son engagement en faveur de la coopération de classe comme la meilleure solution face à la menace que représente la révolution bolchevique. En retour, les dirigeants soviétiques ne manquent pas de

255 Liebscher, *Freude und Arbeit*, pp. 351-549.

256 Kott, «Dynamiques de l'internationalisation», p. 82.

dépeindre l'OIT et la FSI, dominante au sein du groupe des travailleurs, comme des valets du capitalisme et des traîtres à la classe ouvrière²⁵⁷. Parallèlement, la FSI se heurte, au niveau international, à l'opposition de l'Internationale syndicale rouge (ISR), prosoviétique²⁵⁸. Toutefois, très tôt, l'OIT fait preuve d'intérêt pour la situation en Russie soviétique, et une Section russe spéciale est créée en 1920 pour collecter des informations sur la vie sociale en Russie soviétique²⁵⁹; son objectif est de préparer une mission d'enquête, mais les autorités soviétiques lui refusent l'entrée sur le territoire²⁶⁰. Les premiers contacts avec les autorités soviétiques ont lieu en 1924. L'OIT intensifie ses efforts dans la seconde moitié des années 1920, lorsque les relations diplomatiques entre l'Occident et l'Union soviétique sont en voie de normalisation. Des invitations sont adressées pour que des représentants soviétiques prennent part en tant qu'observateurs à des réunions techniques et à la CIT. Bien que farouche opposant à l'expérience bolchevique, Albert Thomas partage avec nombre de ses contemporains une certaine fascination pour l'industrialisation rapide et le dynamisme du développement social en Union soviétique. En 1928, il visite Moscou dans le cadre d'une mission officielle, qui constitue la première étape de son voyage en Extrême-Orient. À cette occasion, il rencontre des représentants du gouvernement, rend visite à des institutions sociales et recueille des informations sur le mouvement coopératif russe²⁶¹. Toutefois, cette visite n'aura pas de suite, et les projets de continuation d'un rapprochement, comme l'ouverture d'un bureau de l'OIT à Moscou, resteront lettre morte. En outre, Albert Thomas est critiqué au sein de sa propre organisation. Ainsi, le délégué gouvernemental du Portugal déclare lors de la CIT, à propos du rapport du Directeur, trouver «quelques phrases du Rapport un peu trop douces envers les communistes et, peut-être, trop... amoureuses, ma foi!», considérant ces communistes comme «les agents de la politique qui tend à la destruction de la démocratie et à la ruine du socialisme lui-même, en sacrifiant toute notre civilisation»²⁶². Les attaques de ce genre alimentent le ressentiment

257 Harold Karan Jacobson, «The USSR and ILO», *International Organization*, vol. 14, n° 3 (1957), pp. 402-428.

258 Van Goethem, *The Amsterdam International*, chap. 2: «The Discordant Clamour for International Unity: The Red Temptation of the International Federation of Trade Unions»; sur l'Internationale syndicale rouge, voir Reiner Tosstorff, *The Red International of Labour Unions (RILU) 1920–1937* (Leyde, Boston, Brill, 2016).

259 Il s'est ensuivi la publication par le BIT d'un rapport d'enquête, *L'Organisation de l'industrie et les conditions du travail dans la Russie des Soviets*, Études et documents, n° 11, Série B (Conditions économiques) (Genève, BIT, 1922).

260 Prince, «The U.S.S.R. and International Organizations».

261 Albert Thomas, *À la rencontre de l'Orient/notes de voyage 1928-1929* (Genève, Société des amis d'Albert Thomas, 1959).

262 SDN, *Conférence internationale du Travail*, 14^e session, Genève, 1930 (Genève, BIT, 1930), p. 152.

des Soviétiques à l'encontre de l'OIT. Elles s'intensifient en 1929 et 1930 lors des discussions sur la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, quand certaines des puissances coloniales cherchent à détourner l'attention de leurs pratiques coercitives en dénonçant le recours systématique au travail forcé pour des raisons politiques en Union soviétique. Parallèlement, la Grande Dépression semble confirmer le point de vue de Moscou selon lequel le capitalisme serait voué à l'échec, et le gouvernement soviétique ne voit guère d'intérêt à coopérer avec une organisation qui représente un système à l'agonie. Albert Thomas répond aux critiques internes à l'OIT en soulignant qu'il faut tenir compte «des faits économiques redoutables qui se produisent à l'heure actuelle en Russie» et, s'il plaide en faveur d'un rapprochement avec l'Union soviétique, c'est parce que «la concurrence russe peut devenir redoutable pour les pays européens», vu que ce pays est sorti relativement indemne de la crise économique de 1929²⁶³.

Toutefois, les relations restent tendues, même après l'adhésion de l'Union soviétique à l'OIT en 1934, une adhésion motivée moins par un changement d'état d'esprit de la part des dirigeants soviétiques quant à l'utilité de l'Organisation que par un changement de tactique de Staline face à la montée du fascisme en Europe et aux avancées du Japon en Chine²⁶⁴. En 1935, Georgi Dimitrov, dirigeant de l'Internationale communiste (le Komintern), publie une nouvelle directive suggérant aux partis communistes de conclure, à l'échelle nationale, des alliances larges («fronts populaires») avec toutes les forces politiques antifascistes. Parallèlement, l'Union soviétique rejoint la SDN afin d'y mener la même stratégie à l'échelle internationale. En conséquence, elle est automatiquement admise à l'OIT où, en tant que faisant partie des pays «dont l'importance industrielle est la plus considérable», elle se voit immédiatement attribuer un siège au Conseil d'administration.

L'adhésion de l'Union soviétique n'est pour autant pas synonyme de coopération pleine et entière. En fait, dans les années 1930, elle ne participe que rarement aux sessions de la CIT et du Conseil d'administration, ne ratifie aucune convention, pas plus qu'elle ne publie de rapports sur le suivi des recommandations. Après 1937, quand la guerre civile en Espagne et d'autres événements internationaux mettent à mal les politiques de front populaire, l'Union soviétique perd le peu d'intérêt qu'elle avait pour l'OIT et cesse toute participation. L'exclusion de l'Union soviétique de la SDN après son attaque de la Finlande, fin novembre 1939, ne fait que confirmer la fin du bref rapprochement entre ce pays et l'OIT. Il n'existe toutefois pas de mécanisme qui pourrait faire perdre automatiquement à l'Union soviétique, qui est alors liée à l'Allemagne nazie par

263 *Ibid.*, p. 207.

264 D'autres raisons, fort pragmatiques, ont été le recul du communisme en Chine et la nécessité d'obtenir des prêts de la part des pays occidentaux.

le pacte de non-agression d'août 1939, sa qualité de Membre de l'OIT. Le siège que l'Union soviétique occupait au Conseil d'administration est déclaré vacant, sans pour autant que la qualité de Membre de celle-ci ne soit officiellement suspendue. Toutes les conséquences de cet épisode ne se feront sentir que quelques années plus tard, lorsque l'OIT sera confrontée à l'hostilité de l'Union soviétique, entrée en guerre depuis 1941 contre l'Allemagne nazie, en tant que l'une des principales puissances alliées²⁶⁵.

La participation de l'Union soviétique à l'OIT, aussi courte que soit sa durée, soulève quelques questions fondamentales quant à la nature et à la composition de l'Organisation. Un représentant néerlandais des syndicats chrétiens présente ainsi le problème en 1937: «Il n'aurait pas valu la peine d'édifier notre Organisation tripartite pour aboutir à une triple représentation du même gouvernement. Si la Constitution prescrit que le gouvernement doit désigner les délégués ouvriers d'accord avec certaines organisations professionnelles, il faut que ces organisations soient autre chose que le gouvernement: il faut qu'elles soient libres, qu'elles soient autonomes»²⁶⁶. On trouve là l'image en miroir des débats sur les représentants fascistes des travailleurs, débats qui ont duré des années, mais c'est désormais le groupe des employeurs qui conteste les pouvoirs des délégués employeurs soviétiques. Comme dans le système communiste l'État est le seul employeur et que les syndicats sont voués à appliquer la politique du Parti communiste, l'Union soviétique envoie en fait quatre représentants du gouvernement à la Conférence. La question des pouvoirs est finalement tranchée en faveur de l'Union soviétique, mais il ne s'agit là que d'un léger prélude à ce qui va devenir, durant la guerre froide, l'une des confrontations les plus vives sur la nature de l'Organisation. Étant donné l'instabilité du contexte international en 1937 et les forces centrifuges à l'œuvre contre l'Organisation, beaucoup estiment que celle-ci ne peut se permettre de perdre encore des Membres. Aussi, les travailleurs, à l'exception des syndicats chrétiens, n'émettent pas d'objection vis-à-vis des délégations soviétiques de travailleurs, qu'ils accueillent même au sein de leur groupe. Ils critiquent aussi fortement l'attitude des employeurs, car ceux-ci n'ont jamais formulé de protestations contre les pouvoirs des délégués employeurs fascistes²⁶⁷.

265 Jacobson, «The USSR and ILO», p. 404.

266 BIT, *Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, 23^e session, Genève, 1937 (Genève, BIT, 1937), p. 297.

267 *Ibid.*

L'«américanisation» de l'OIT: l'arrivée des États-Unis

Dans cet environnement des années 1930 de plus en plus hostile à l'OIT, l'adhésion des États-Unis représente un contrepois qui n'a rien de négligeable. Le rôle actif que la plus grande puissance industrielle du monde décide finalement de jouer donne un nouvel élan à l'OIT, et ce bien au-delà du niveau diplomatique. L'Organisation tire du New Deal non seulement son inspiration, mais aussi la preuve de la nécessité d'élargir son champ d'activité pour y inclure l'action d'influencer la politique économique.

Tout au long des années 1920, l'absence de la première puissance industrielle mondiale est dommageable à plusieurs égards, car elle compromet la valeur de l'action normative de l'OIT du point de vue des pays industriels dont les entreprises sont en concurrence avec celles des États-Unis. Albert Thomas tient en haute estime le modèle d'organisation économique et sociale des États-Unis, c'est pourquoi il garde la porte ouverte afin qu'ils participent au travail de l'Organisation, même sans en être Membre. En vue de maintenir le dialogue avec l'administration américaine, ainsi qu'avec les représentants des employeurs et des syndicats, l'OIT a même ouvert un bureau de correspondance à Washington dès 1920. Bien qu'il ne parle pas l'anglais, Albert Thomas fait une tournée aux États-Unis en décembre 1922 et janvier 1923 et établit des contacts étroits avec des sympathisants de l'OIT comme James Shotwell. L'établissement de l'Institut international d'organisation scientifique du travail (mentionné au chapitre précédent) est pour Albert Thomas un autre moyen de poursuivre l'échange transatlantique d'informations. Toutefois, compte tenu de l'accentuation des tendances isolationnistes aux États-Unis dans les années 1920, courtiser les Américains n'est guère facile pour un socialiste essentiellement francophone. Le Département d'État refuse toutes les invitations à envoyer des observateurs à la CIT et, de son côté, l'AFL revient aussi à son attitude ambivalente de départ. L'approbation initiale de Samuel Gompers passée, l'AFL renoue avec ses appréhensions quant à la nature «étatique» et «socialiste» de l'Organisation, vision largement partagée par les dirigeants des entreprises américaines. L'AFL ayant quitté la FSI, elle n'a que peu de contacts avec les membres du groupe des travailleurs à l'OIT²⁶⁸. Malgré toutes les tentatives, on n'observe guère de progrès dans les relations entre l'OIT et les États-Unis jusqu'au début des années 1930. À cet égard, le tournant décisif est l'élection à la présidence de Franklin D. Roosevelt en 1932²⁶⁹.

L'élection du Président Roosevelt, alors que la crise économique est à son apogée, est un véritable cadeau pour l'OIT. Rétrospectivement, on peut y voir sans exagération la première explication de la survie de l'OIT au cours de la décennie

268 Hughes et Haworth, «A Shift in the Center of Gravity».

269 Edward C. Lorenz, *Defining Global Justice: The History of U.S. International Labor Standards Policy* (Notre Dame, IN, University of Notre Dame Press, 2001).

qui suivra. En 1930, une délégation de haut niveau de l'OIT, comprenant Albert Thomas et Harold Butler rencontre Franklin D. Roosevelt, alors gouverneur de l'État de New York. Il vient juste d'y lancer des programmes de travaux publics et envisage de recourir à l'assurance-chômage pour atténuer les effets de la dépression. Il porte donc un grand intérêt aux concepts développés alors par l'OIT. Lorsqu'il devient président deux ans plus tard, il lancera presque instantanément un processus de rapprochement avec l'OIT, qui finira par déboucher sur l'adhésion des États-Unis en 1934²⁷⁰.

Tout au long des années qui suivent, l'intérêt de l'administration du Président Roosevelt pour l'OIT va connaître diverses étapes. Les premières années, elle considère l'OIT, d'abord et avant tout, comme une bonne source d'information à l'appui de son ambitieux programme de réformes économiques et sociales, connu sous le nom de New Deal. Au-delà, de nombreux partisans et acteurs du New Deal voient les normes de l'OIT comme un moyen d'éviter les effets négatifs des réformes sociales sur la position des États-Unis dans la concurrence économique internationale. Pour des réformateurs sociaux comme Frances Perkins, secrétaire d'État au travail et de longue date ardente partisane à la fois de l'OIT et de l'adhésion des États-Unis, l'Organisation représente une tribune pour faire valoir l'internationalisation de la politique du New Deal²⁷¹. Cet argument amène même les partisans de la libéralisation des échanges, comme le secrétaire d'État Cordell Hull, à rejoindre les rangs des soutiens de l'OIT. À l'instar de Frieda Miller, qui sera plus tard et durant plusieurs années déléguée gouvernementale des États-Unis à la CIT, les militantes des droits des femmes voient dans l'Organisation une possibilité de porter sur la scène internationale les programmes nationaux progressistes des tenants du New Deal²⁷².

Après 1935, l'OIT et les États-Unis entrent dans une relation quasi symbiotique. Les experts de l'OIT conseillent l'administration du New Deal sur toute une série de problèmes, depuis l'assurance sociale et les services de l'emploi jusqu'aux travaux publics. En retour, l'OIT reçoit le soutien politique dont elle a tant besoin au moment où elle perd du terrain en Europe.

Harold Butler, qui est bien conscient de tout cela, recherche délibérément une étroite association entre l'Organisation et les États-Unis. Dès le début des années 1920, il a joué un rôle central dans le maintien des contacts avec les Américains. Ses liens personnels avec le Président Roosevelt, qui remontent à la Conférence de Washington de 1919, et ses bonnes relations avec Frances Perkins sont des

270 Jensen, «From Geneva to the Americas», pp. 217-218.

271 Sur la dimension mondiale du New Deal, voir Kiran Klaus Patel, *The New Deal: A Global History* (Princeton, Princeton University Press, 2016).

272 *Ibid.*; sur le rôle de Frieda Miller voir Jim M. Jensen, «US New Deal Policy Experts and the ILO, 1948–1954», dans l'ouvrage publié sous la direction de Kott et Droux, *Globalizing Social Rights*, pp. 172-189.

éléments clés du processus qui a conduit à l'adhésion des États-Unis en 1934²⁷³. Le virage en direction des États-Unis, qui se produit sous la direction d'Harold Butler, se traduit aussi par le recrutement d'Américains à des postes élevés du BIT. Cela reflète la réorientation de celui-ci au cours de cette période: il s'inspire du New Deal pour conceptualiser une combinaison toujours plus étroite de politiques économiques et sociales. Un bon exemple est fourni par le recrutement, en 1935, de Lewis Lorwin, spécialiste d'économie politique, en tant que conseiller économique du Directeur du BIT. Lewis Lorwin personnifie l'orientation de l'OIT vers la planification économique et représente un nouveau type de fonctionnaire du BIT, alliant expertise technique et orientation économique keynésienne²⁷⁴.

Parmi ces recrutements, le plus important et le plus lourd de conséquences a été certainement celui de John Gilbert Winant, nommé Sous-directeur par Harold Butler en 1934. Après être retourné aux États-Unis peu de temps après, à la demande du Président Roosevelt, il revient à Genève en tant que délégué gouvernemental des États-Unis, reprend ensuite son poste de Sous-directeur, pour finalement être le premier Américain élu Directeur du BIT à la fin de 1938. Bien que républicain, il a été un des principaux soutiens de la politique de New Deal du Président Roosevelt. En tant qu'ancien gouverneur du New Hampshire, il a été le premier président de la toute nouvelle Commission de sécurité sociale des États-Unis, entre août 1935 et février 1937. Son mandat à la tête du BIT ne durera que trois ans, mais il restera dans les mémoires pour avoir organisé, pendant la seconde guerre mondiale, l'exil de l'Organisation à Montréal, donc clairement du côté des Alliés.

En plus d'amener au BIT un personnel nouveau et différent, l'adhésion des États-Unis constitue aussi sur un autre plan une césure dont les conséquences seront durables. Comme les États-Unis sont devenus Membre de l'OIT, mais sont restés hors de la SDN, la relation particulière qu'entretient l'OIT avec le gouvernement des États-Unis accentue l'éloignement croissant entre l'OIT et la SDN. Une résolution adoptée par le Comité de sélection de la CIT de 1934 à l'occasion de l'arrivée des États-Unis scelle l'état des relations avec la SDN, car elle confirme que la qualité de Membre de l'Organisation «n'entraîne aucune obligation découlant du Pacte de la Société des Nations». De façon inattendue, cela portera ses fruits pendant la guerre, lorsque tout lien avec une SDN en faillite et en voie de disparition aurait mis l'existence de l'OIT encore plus en danger²⁷⁵.

273 Il tient une première réunion avec le nouveau président dès novembre 1933.

274 Plata-Stenger, «Une voie sociale pour le développement», pp. 144-147. Voir aussi l'ouvrage de Lewis Lorwin, *The International Labor Movement: History, Policies, Outlook* (New York, Harper and Brothers, 1953).

275 Pour le texte de la résolution, voir BIT, *Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, 18^e session, Genève, 1934 (Genève, BIT, 1934), p. 464. L'émancipation vis-à-vis de la SDN devint claire lorsque, en 1934, la numérotation des articles de la Constitution de l'OIT a été disjointe de celle du Traité de Versailles. Voir BIT, *Constitution et règlements de l'Organisation internationale du Travail* (Genève, 1934).

Un «laboratoire» pour l'OIT: l'Amérique latine et les premières missions d'assistance technique

Alors même que les États-Unis rejoignent l'Organisation, celle-ci s'engage dans l'expansion géographique et la régionalisation de ses activités. Il n'est guère surprenant que le choix se porte sur l'Amérique latine. Cette expansion, qui s'accompagne de la création d'une section spéciale du Bureau consacrée aux problèmes des pays non européens, obéit à une triple motivation. Premièrement, Harold Butler est sensible au mécontentement croissant des Membres non européens de l'OIT. Ceux-ci considèrent qu'ils sont sous-représentés dans sa structure politique et que leurs intérêts ne sont pas suffisamment pris en compte dans le programme général de travail de l'Organisation. La demande d'une meilleure représentation exprime aussi l'affirmation grandissante de certains acteurs non européens à cette époque²⁷⁶. Deuxièmement, en répondant à leurs demandes, Harold Butler espère rallier de nouveaux Membres, ce qui contrebalancerait les forces centrifuges à l'œuvre dans un environnement international toujours plus instable et caractérisé par le nationalisme politique et économique. Troisièmement, cette recherche d'expansion géographique n'est pas indépendante du mouvement général de l'OIT vers l'hémisphère occidental, marqué par l'adhésion des États-Unis²⁷⁷.

Toutefois, le rapprochement avec l'Amérique latine n'est pas facile. Beaucoup de pays de la région pensent que l'OIT n'est pas suffisamment équipée pour satisfaire leurs besoins. Le panaméricanisme est un sérieux concurrent, et plusieurs initiatives ont été prises pour établir des structures et des forums en vue d'aborder les questions du travail et les questions sociales à un niveau strictement régional²⁷⁸. La question sous-jacente est de savoir si les normes de l'OIT, taillées sur mesure pour les pays industrialisés, correspondent aux besoins et à la situation de l'Amérique latine. Des pays tels que le Chili, l'Uruguay ou l'Argentine ont atteint un certain stade d'industrialisation, et leurs syndicats sont organisés de la même façon que ceux d'Europe. Des régimes d'assurance sociale existent dans

276 Marc Matera et Susan Kingsley Kent, *The Global 1930s: The International Decade* (Londres, Routledge, 2017).

277 Plata-Stenger, «Europe, the ILO and the Wider World (1919–1954)»; Ferreras, «Europe-Geneva-America: The First International Conference of American States Members of the International Labour Organization».

278 Yannick Wehrli, «ILO and Latin America: A Bibliographical Synthesis», document de travail non publié, projet du centenaire de l'OIT (Genève, BIT, 2017), p. 11; Norberto Osvaldo Ferreras, «La construcción de una *Communitas* del Trabajo: las relaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y América del Sur durante la década de 1930», *Dimensões, Revista da Universidade Federal do Espírito Santo*, vol. 29, 2012, pp. 3-21.

certains de ces pays, mais dans d'autres parties du continent l'immense majorité de la population vit de la petite agriculture²⁷⁹.

Après une série de missions de hauts fonctionnaires du BIT en Amérique latine, qui avaient pour objet d'inciter les gouvernements à ratifier les conventions, Harold Butler accepte la proposition formulée en 1935 par le gouvernement chilien de tenir, l'année suivante, une conférence des États américains Membres de l'OIT à Santiago, Chili. Une telle réunion suscite beaucoup de scepticisme au sein de l'OIT, d'aucuns craignant qu'elle ne conduise à un affaiblissement des conventions de l'OIT au profit de normes régionales du travail.

En fin de compte, la conférence régionale de Santiago est un succès, avec des répercussions au-delà de ses limites géographiques. En tant que première conférence régionale de l'OIT, elle offre un cadre entièrement nouveau au renforcement de la cohésion au sein de l'OIT. Les conférences régionales vont progressivement prendre leur place dans l'ordre du jour de l'OIT et rapidement gagner l'Asie et l'Afrique. Leur tenue confirme la portée universelle des activités de l'OIT, tout en faisant suffisamment de place à la discussion des problèmes propres à la région concernée. À cet égard, elles deviennent aussi une sorte de soupape de sécurité où les préoccupations plus locales des États Membres peuvent s'exprimer et s'affirmer, sans pour autant remettre en question les normes internationales du travail. En Amérique latine surtout, où le panaméricanisme représente alors un véritable défi pour la vocation universelle de l'OIT, les conférences régionales jouent le rôle d'assurance contre l'éclatement de l'Organisation selon des lignes de fracture continentales²⁸⁰.

La conférence de Santiago traite des assurances sociales, de l'âge minimum, du travail des femmes et de la réduction de la durée du travail dans l'industrie textile. L'ordre du jour prévoit aussi des discussions sur les migrations internationales de main-d'œuvre, sujet important pour nombre de pays d'Amérique latine. La conférence aborde plusieurs questions spécifiquement régionales, comme l'agriculture et l'abolition du *truck system*, basé entre autres sur la rémunération des travailleurs en nature. Il était utilisé dans certaines activités comme les mines ou pour la main-d'œuvre autochtone. La réunion donne aussi l'occasion

279 Ici, l'OIT s'appuie sur les contacts au sein de réseaux qu'elle a établis grâce au recrutement de Latino-Américains dans le personnel du Bureau, ainsi qu'à ses contacts et correspondants dans des pays stratégiquement importants, comme le Mexique, l'Argentine et le Chili. Voir Yannick Wehrli et Fabián Herrera León, «Le BIT et l'Amérique latine durant l'entre-deux-guerres: problèmes et enjeux», dans l'ouvrage publié sous la direction d'Isabelle Lespinet-Moret et Vincent Viet, *L'Organisation internationale du Travail: origine, développement, avenir* (Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2011), pp. 157-166.

280 Wehrli, «The ILO and Latin America», p. 11. Véronique Plata-Stenger, «“To Raise Awareness of Difficulties and to Assert Their Opinion”: The International Labour Office and the Regionalization of International Cooperation in the 1930s», dans l'ouvrage publié sous la direction d'Alan McPherson et Yannick Wehrli: *Beyond Geopolitics*.

aux pays d'Amérique latine de faire entendre leurs revendications au sujet de l'OIT elle-même. Ainsi, ils demandent une meilleure représentation au Conseil d'administration, le recrutement de plus de Latino-Américains au BIT, ainsi que la publication en espagnol et en portugais des documents du BIT. En outre, certaines organisations ou groupes qui appartiennent au milieu réformiste d'Amérique latine saisissent cette occasion pour harmoniser leurs agendas avec celui de l'OIT. C'est par exemple le cas pour la question de l'alimentation qui préoccupe alors nombre de gouvernements et de réformateurs en Amérique latine. Ces milieux manifestent un réel intérêt pour le travail de l'OIT sur les questions du niveau de vie et des politiques salariales²⁸¹. Enfin, les deux premières conférences régionales des Amériques, à Santiago et à La Havane (1939), contribuent à renforcer le réseau régional de l'OIT. Elles rapprochent l'Organisation du mouvement ouvrier qui, en retour, acquiert un plus grand sens de l'unité par la coopération de ses composantes au sein de l'OIT²⁸².

En dépit des craintes et des prévisions, la question des normes régionales n'a pas été soulevée lors de ces deux conférences régionales. Au grand soulagement de l'OIT, celles-ci ont contribué à confirmer la nature universelle de ses conventions, tout en rappelant à l'Organisation les limites de son action normative en général. Un des résultats les plus significatifs de ces premières étapes vers la régionalisation a été d'encourager l'OIT à élaborer des moyens nouveaux, plus pratiques, pour faire valoir ses conventions.

Une méthode de plus en plus utilisée dans les années 1930 pour relancer la promotion des normes de l'OIT consiste à envoyer des missions d'«assistance technique» : pour commencer en Europe du Sud-Est, avec la Grèce et la Roumanie au début des années 1930, puis en Chine (1931), en Égypte (1932), à Cuba (1934) et, après la conférence de Santiago de 1936, dans divers pays d'Amérique latine (Venezuela, Brésil, etc.). Ces missions reflètent à la fois l'expansion géographique du travail de l'OIT et l'évolution de son programme, plus attentif aux économies «en retard» économique, mais aussi plus focalisé sur le lien entre planification économique et législation sociale²⁸³.

L'objectif de la plupart de ces premières missions est d'aider les gouvernements à mettre en œuvre certains éléments d'une législation sociale et, notamment, des régimes d'assurance sociale censés venir en soutien de l'industrialisation. Tel a certainement été le cas en Amérique latine. Les gouvernements

281 Corinne A. Pernet, «Developing Nutritional Standards and Food Policy: Latin American Reformers between the ILO, the League of Nations Health Organization, and the Pan-American Sanitary Bureau», dans l'ouvrage publié sous la direction de Kott et Droux, *Globalizing Social Rights*, pp. 249-261.

282 Patricio Herrera González, «El pacto por la unidad obrera continental: sus antecedentes en Chile y México, 1936», *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, n° 46 (2013), pp. 87-119.

283 Plata-Stenger, «Une voie sociale pour le développement», pp. 257-312.

populistes qui avaient des projets ambitieux à cet égard – comme celui de Getulio Vargas au Brésil ou celui de Lazaro Cardenas au Mexique – se tournent vers l'OIT, car ils considèrent que la mise en place des assurances sociales sera l'occasion de nouer des alliances stratégiques avec certains segments du mouvement syndical qui représentent les travailleurs de l'industrie, souvent peu nombreux. Dans d'autres cas, les experts du BIT ont été appelés pour aider à la création d'institutions comme l'inspection du travail (Chine) ou le ministère du Travail lui-même (Cuba et Égypte)²⁸⁴.

Les toutes premières missions sont pour la plupart conduites par des fonctionnaires du BIT, quelquefois avec le soutien d'experts extérieurs. Le groupe de personnes envoyées en mission constitue une forme hybride très particulière d'«experts-fonctionnaires»²⁸⁵, dont les compétences techniques et professionnelles s'accompagnent généralement d'un fort engagement en faveur des idées et des méthodes de travail de l'OIT, pour lesquelles ils jouent en quelque sorte un rôle de courroie de transmission virtuelle. Dans certains cas, comme en Égypte, le Directeur lui-même ou d'autres fonctionnaires de haut rang participent à la mission, ce qui donne à celle-ci une connotation quasiment diplomatique²⁸⁶.

Parallèlement, ces premières expériences d'assistance technique ouvrent la voie à de nouvelles façons, plus globales, d'aborder les problèmes sociaux dans les territoires coloniaux européens. Dans le contexte du débat sur le travail forcé, l'OIT commence à s'associer à la réflexion réformiste émergente sur la politique sociale coloniale. La crise économique constitue une des causes principales de cette évolution, dans la mesure où la Grande Dépression a frappé avec une violence toute particulière les régions du monde colonial orientées vers l'exportation. Des troubles sociaux et des grèves éclatent en plusieurs endroits, depuis les Caraïbes britanniques jusqu'aux Indes orientales néerlandaises, et ont des répercussions sur les fonctions stratégiques de l'économie coloniale. Ces événements motivent les mesures prises en France par le gouvernement de Front populaire (1936-1938), ainsi que par le gouvernement britannique avec sa loi sur le développement économique et social des colonies (Colonial Development and Welfare Act) de 1940. Les mesures prises vont dans le sens d'une politique de développement colonial active et, pour la première fois, reconnaissent une responsabilité financière pour le bien-être de tous les peuples de l'empire²⁸⁷. Sans doute s'agit-il là de mesures aussi modestes que paternalistes, mais leur ensemble constitue une base à partir de laquelle, peu de temps plus tard, l'OIT deviendra

284 Seekings, «The ILO and Welfare Reform in South Africa, Latin America and the Caribbean, 1919-1950».

285 Plata-Stenger, «Une voie sociale pour le développement», pp. 313-406.

286 *Ibid.*

287 Frederick Cooper, *Decolonization and African Society: The Labor Question in French and British Africa* (Cambridge, Harvard University Press, 1996), pp. 58-65.

le moteur d'un changement d'attitude et d'actions ciblées visant à résoudre les problèmes sociaux des territoires coloniaux²⁸⁸.

Tout au long des années 1930, la Section du travail indigène du BIT s'attache à appliquer ce changement d'attitude à ses propres activités. Alors que sa tâche initiale était essentiellement de soutenir la lutte contre le travail forcé, elle commence à collecter des données et à produire des études sur les affaires sociales africaines afin d'être à même d'appuyer une éventuelle réforme de la politique sociale dans les colonies²⁸⁹. Ainsi, l'OIT contribue à un changement de la perception internationale des problèmes économiques et sociaux des colonies, qui sont de plus en plus analysés dans un cadre mondial en cours de globalisation. Dans ce contexte, l'industrialisation et les politiques sociales, associées aux projets d'amélioration des rendements agricoles, apparaissent de plus en plus comme des nécessités pour sortir les territoires coloniaux de leur état d'«arriération». En plus des considérations d'ordre social et politique, ces mesures sont aussi considérées comme des moyens de mieux intégrer les colonies dans l'économie mondiale et ainsi, au bout du compte, de les rendre plus profitables. Ce changement, prudent mais net, s'inscrit donc dans l'histoire des débuts du développement international et de ce que l'on a appelé l'internationalisation des politiques coloniales. Ces efforts porteront pleinement leurs fruits après la seconde guerre mondiale, sous les auspices des Nations Unies. De ce point de vue, les activités de l'OIT ouvrent une perspective sur le degré élevé de continuité quant aux conceptions impériales de l'Afrique et de l'Asie coloniales et postcoloniales, continuité qui se reflétera dans le travail des organisations internationales au-delà du tournant historique de 1945²⁹⁰.

288 BIT, *La politique sociale dans les territoires dépendants* (Montréal, 1945), pp. 34-44.

289 Zimmermann, «“Special Circumstances” in Geneva», pp. 242-244.

290 Marc Frey, Sönke Kunkel et Corinna Unger, «Introduction: International Organizations, Global Development, and the Making of the Contemporary World», dans l'ouvrage publié sous la direction de Marc Frey, Sönke Kunkel et Corinna Unger, *International Organizations and Development, 1945–1990* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2014); Klaas Dykmann, «Only with the Best Intentions: International Organizations as Global Civilizers», *Comparativ*, vol. 23, n° 4/5 (2013), pp. 21-46.

Deuxième partie **Seconde fondation: 1940-1948**

Je suggère donc que ce soir chacun de vous prenne cette Déclaration et insère au début de chaque paragraphe ces deux mots «je crois». Et si, lorsque vous aurez fait cela, vous sentez que vous croyez en ce qu'exprime la Déclaration, votez pour elle. Si vous sentez que vous n'y croyez pas, je vous demande au nom de votre conscience de vous lever ici et de nous dire ce en quoi vous n'êtes pas d'accord, et nous essaierons les uns et les autres d'arriver à un compromis. Nous voulons que, dans ce mouvement, chacun mette tout son cœur.

Sir John Forbes Watson, délégué des employeurs, Grande-Bretagne, 1944²⁹¹

291 *Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, 26^e session, Philadelphie, 1944 (Montréal, BIT, 1947), p. 93.

3. Le chemin vers Philadelphie

L'adoption de la Déclaration de Philadelphie en 1944 constitue un véritable tournant dans l'histoire de l'OIT. Après les douloureuses expériences du passé immédiat – bouleversements sociaux et politiques provoqués par la Grande Dépression, montée du fascisme et du nazisme, descente aux enfers de la guerre mondiale –, la Déclaration de Philadelphie incarne l'espoir et la volonté de renouveau des démocraties libérales réunies sous les auspices de l'Organisation. Son exigence fondamentale, issue des leçons du passé, est aussi simple que radicale: la valeur de toutes les politiques à venir de l'OIT se mesurera exclusivement à l'aune de leur contribution à la réalisation d'un objectif social primordial conçu pour le bien de tous. Plus important encore, la formule «tous les programmes d'actions et mesures prises» fait explicitement référence aux domaines de l'économie, de la finance et du commerce international, avec un lien entre les dimensions nationales et internationales²⁹². Dotée d'un mandat aussi étendu, l'OIT deviendrait la gardienne de cet objectif social primordial. De surcroît, la Déclaration de Philadelphie proclame sa validité pour «tous les êtres humains, quels que soient leur race, leur croyance ou leur sexe», ce qui en fait un document fondateur pour le mouvement de soutien aux droits de l'homme à l'échelle internationale; d'ailleurs, ses principaux points seront repris, quelques années plus tard, dans la Charte des Nations Unies et dans la Déclaration universelle des droits de l'homme²⁹³.

Du fait qu'elle réussit à associer les idées du New Deal et les conceptions des réformateurs sociaux européens, comme le Britannique William Beveridge, la Déclaration de Philadelphie deviendra une sorte de feuille de route pour l'établissement de l'État-providence durant l'après-guerre. En même temps, son appel va bien au-delà de l'Europe et de l'Atlantique Nord, car elle donne aux régions les moins industrialisées du monde, à cette époque notamment l'Amérique latine, un moyen de faire entendre leurs exigences de «sécurité économique» dans un contexte international.

Rétrospectivement, la Conférence de Philadelphie apparaît comme une «seconde fondation» de l'OIT. Cela n'était toutefois nullement prévisible, ce n'est que l'une des multiples conséquences possibles de l'expérience de l'OIT durant la guerre. Longtemps, cela n'a même pas été l'issue la plus probable car, plus d'une fois, la survie même de l'OIT a été remise en question durant la guerre.

292 Alain Supiot, *L'esprit de Philadelphie: la justice sociale face au marché total* (Paris, Seuil, 2010).

293 Alcock, *History of the International Labor Organization*; Kott, «Fighting the War or Preparing for Peace? The ILO during the Second World War»; Geert Van Goethem, «Phelan's War: The International Labour Organization in Limbo (1941–1948)», dans l'ouvrage publié sous la direction de Van Daele et coll., *ILO Histories*, pp. 313–340.



Edward Phelan, Directeur général du BIT, signant la Déclaration de Philadelphie avec Franklin D. Roosevelt, Président des États-Unis, à la Maison-Blanche, en 1944.

Finalement, la Déclaration de Philadelphie fournit à l'OIT une plateforme idéologique et programmatique sur laquelle asseoir sa position dans l'ordre d'après-guerre, et ce sous l'effet de facteurs que ses dirigeants et ses partisans les plus fervents ne maîtrisent alors que partiellement.

De Genève à Montréal

Avec le début de la seconde guerre mondiale, le ciel se couvre au-dessus du siège de l'OIT à Genève. Lorsque, en juin 1940, la France signe un cessez-le-feu qui livre à l'occupation allemande une bonne partie de son territoire, la Suisse, qui est neutre, se retrouve cernée de toutes parts par les puissances de l'Axe. Aux yeux du gouvernement helvétique, les organisations internationales restées à Genève deviennent alors politiquement encombrantes. Les dirigeants du BIT ne sont pas non plus très satisfaits de cette situation. Pour John Winant et la plupart de ses collègues, quitter la Suisse apparaît alors comme la seule possibilité pour que l'OIT poursuive librement son activité. Rester limiterait inévitablement les capacités de voyage et de communication du personnel du BIT. De fait, depuis l'Anschluss, l'annexion de l'Autriche par l'Allemagne nazie en 1938, on a établi

des plans et procédé à des simulations en vue de transférer d'urgence le siège de l'OIT en France. À la suite d'un accord avec le gouvernement français, les archives du BIT ont déjà été transférées à Vichy au début de 1940²⁹⁴.

Toutefois, cela n'est plus envisageable après la défaite de la France. John Winant se tourne alors vers le gouvernement des États-Unis, mais à sa grande surprise et à sa grande déception il essuie un refus. Compte tenu de la position largement favorable à la neutralité tant du Congrès que de la population américaine dans son ensemble, le secrétaire d'État, Cordell Hull, considère alors qu'il est impossible d'héberger le BIT, car ce serait interprété comme une prise de position explicite dans le conflit européen. Après de rapides discussions, Londres est écartée comme solution alternative, car trop exposée face à la guerre. Finalement, le Premier ministre canadien, William Mackenzie King, propose des locaux temporaires dans son pays. Lors de conversations privées avec John Winant, William Mackenzie King transmet une invitation à l'Organisation pour qu'elle transfère son siège dans les locaux de l'Université McGill à Montréal.

Le déménagement du BIT au Canada, à Montréal en particulier, présente de nombreux avantages. En tant que membre du Commonwealth britannique, le Canada est lui aussi officiellement en guerre, mais il est suffisamment éloigné des zones de conflit pour constituer un lieu sûr. Du fait que la ville est bilingue et qu'elle est aussi le centre en pleine expansion de l'industrie de guerre canadienne, elle constitue une destination attractive pour l'Organisation. En outre, l'Université McGill possède l'une des meilleures bibliothèques d'économie au monde, ce qui est un critère important pour le BIT sous la direction de John Winant²⁹⁵.

En juillet 1940, John Winant, utilisant un code préalablement convenu, envoie un télégramme crypté à son adjoint Edward Phelan, qui est aux États-Unis, lui demandant de commencer immédiatement les préparatifs du déménagement du Bureau outre-Atlantique. Il s'agit désormais de prendre quelques décisions difficiles, car une petite partie seulement du personnel pourra accompagner John Winant à Montréal. La grande majorité des membres du personnel devra être licenciée, à l'exception d'une poignée de fonctionnaires maintenus à Genève, l'attaché de presse français de l'Organisation, Marius Viple, étant chargé de veiller sur les propriétés de l'OIT et de maintenir le contact avec le personnel

294 L'ironie de l'histoire veut que le bâtiment qui abritait ces archives, le pavillon Sévigné, deviendra quelques mois plus tard la résidence du gouvernement français de collaboration du maréchal Pétain. Voir Edward Phelan, «Some Reminiscences of the International Labour Organization», *Edward Phelan and the ILO: The Life and Views of an International Social Actor* (Genève, BIT, 2009), pp. 227-257, également paru dans *Studies: An Irish Quarterly Review*, vol. 43, n° 171 (1954), pp. 241-270.

295 Edward Phelan, «The ILO Sets up its Wartime Centre in Canada», *Edward Phelan and the ILO: The Life and Views of an International Social Actor* (Genève, BIT, 2009), pp. 259-279, également paru dans *Studies: An Irish Quarterly Review*, vol. 44, n° 174 (1955), pp. 151-170.



Groupe de fonctionnaires du BIT attendant de monter à bord d'un navire à destination du Canada, Lisbonne, 1940.

restant de la SDN²⁹⁶. En tout, une quarantaine de membres du personnel du BIT va voyager secrètement à travers la France et l'Espagne pour atteindre Lisbonne. Dans la capitale portugaise, des milliers de personnes qui fuient les persécutions et la guerre attendent désespérément de pouvoir traverser l'océan en quête d'un havre de paix. Finalement, le groupe de fonctionnaires du BIT embarque à bord du paquebot *Excambion* et quitte l'Europe en direction d'un avenir incertain.

Les conditions dans lesquelles le BIT doit commencer à travailler à Montréal constituent un choc pour bien des nouveaux arrivants. Les salles que l'Université McGill peut offrir sont sommaires en comparaison des bureaux spacieux du siège à Genève. Dans ses mémoires, Edward Phelan nous offre une description pittoresque de l'immense espace ouvert qui a été attribué au maigre personnel du Bureau: une «chapelle désaffectée» avec de hautes fenêtres, une galerie et des rangées de tables en bois brut. Il ajoute que, dans cette grande salle «à l'allure ecclésiastique [...] les ronéotypistes, dactylographes, comptables, statisticiens, éditeurs, traducteurs, experts et autres campaient à l'abri de quatre murs nus et d'un toit»²⁹⁷. Avec le temps, de nouveaux locaux sont trouvés, et les conditions de travail s'améliorent. Mais le plus important c'est que l'OIT conserve ainsi sa

296 Phelan, «Some Reminiscences of the International Labour Organization».

297 Phelan, «The ILO Sets up its Wartime Centre in Canada», p. 259.



Morrice Hall, Université McGill, Montréal, Canada, 1941.

liberté d'action. La stratégie d'Harold Butler et de John Winant, qui consiste à rapprocher l'OIT des Amériques, porte ses fruits, préparant ainsi le terrain à la survie de l'Organisation. Depuis sa base de Montréal, l'OIT est vite prête à reprendre l'initiative. Du fait de ses excellents contacts avec l'administration du Président Roosevelt, John Winant joue lui-même un rôle décisif, permettant à l'OIT de se réinventer. Il s'assure que les missions d'assistance technique en Amérique latine se poursuivent sans interruption, malgré le budget limité de l'Organisation²⁹⁸. Cette capacité d'action ainsi que la conviction de John Winant quant aux rôles de «fer de lance de la liberté économique et sociale» et d'instrument d'internationalisation de la politique du New Deal que peut jouer l'OIT durant cette période sombre contribuent beaucoup à la survie de l'Organisation²⁹⁹. Elles contrebalancent aussi les défauts du style de direction de John Winant, que beaucoup décrivent comme distant et erratique, frisant parfois le refus de communiquer, même avec ses plus proches collaborateurs³⁰⁰.

Dans ces circonstances, la décision surprise de John Winant, en février 1941, de quitter son poste avec effet immédiat pour devenir ambassadeur des

298 Jensen, «From Geneva to the Americas», p. 228.

299 *Ibid.*

300 Phelan, «The ILO Sets up Its Wartime Centre in Canada», p. 265.

États-Unis au Royaume-Uni est accueillie avec consternation. Son départ risque de laisser un grand vide alors même que l'OIT se trouve dans une phase critique de consolidation. À des fins pratiques, c'est alors Edward Phelan, le Directeur adjoint, qui prend la direction du BIT à Montréal, mais dans ces circonstances il ne détient pas la légitimité nécessaire, que seule l'élection par le Conseil d'administration pourrait lui conférer. À juste titre ou non, Edward Phelan a la réputation d'être un bureaucrate et il n'a pas le charisme de John Winant. Comme il est irlandais, et donc citoyen d'un pays neutre, se pose en outre la question de savoir s'il constitue le bon choix pour une Organisation qui s'engage de plus en plus ouvertement dans le camp anti-Hitler. Au départ, le gouvernement américain et en particulier le président du Conseil d'administration, John Carter Goodrich, se montrent pour le moins modérés dans leur soutien à Edward Phelan. Mais, d'un autre côté, ce dernier a joué un rôle déterminant dans la création de l'OIT en tant que secrétaire de la Section du travail au sein de la délégation britannique à la Conférence de la paix de Paris³⁰¹. Membre de la direction du BIT depuis le tout début, il en incarne mieux que personne la continuité. Et ce n'est pas le moindre des atouts en des temps de crise et de tourmente. En quelques mois, Edward Phelan réussit à dissiper les réticences de ses détracteurs. Il obtient le soutien des groupes les plus importants au sein de l'OIT, en particulier celui du gouvernement américain et celui des syndicats. Finalement, la Commission de crise, qui avait été établie pour remplacer le Conseil d'administration en temps de guerre, décide de nommer Edward Phelan Directeur par intérim³⁰², lui conférant ainsi l'autorité nécessaire pour diriger provisoirement le BIT.

New York, 1941

Dès leur arrivée à Montréal, John Winant et Edward Phelan conviennent que l'OIT ne peut pas se contenter de poursuivre ses activités en exil. Pour survivre à la guerre, elle doit convaincre les États Membres qu'elle continue d'être utile, de telle sorte qu'elle puisse faire entendre sa voix lorsque commencera la planification de l'après-guerre. C'est avec cet objectif à l'esprit que des efforts sont déployés au printemps 1941 pour organiser une réunion extraordinaire de l'OIT, la première depuis le début de la guerre. Au cours de l'été, Edward Phelan obtient une invitation de la secrétaire au Travail des États-Unis, Frances Perkins, suggérant au nom du Président Roosevelt l'organisation d'une conférence sur le sol

301 BIT, *Edward Phelan and the ILO* (2009), p. 19.

302 E. Phelan a conservé ce statut jusqu'en 1946, date à laquelle il a été nommé au rang de Directeur général jusqu'à sa retraite en 1948, en reconnaissance des services rendus à l'OIT durant la guerre.

américain. New York est choisie comme le lieu le plus accessible, et les préparatifs commencent dans la fébrilité.

Fin octobre 1941, lorsque s'ouvre la Conférence dans les locaux de la Bibliothèque Butler de l'Université de Columbia, l'OIT peut célébrer son premier succès. Malgré toutes les restrictions dont font l'objet les transports en temps de guerre, plus de 100 délégués de 35 pays, auxquels s'ajoutent une centaine de conseillers, effectuent le périlleux voyage, signe clair de la grande importance que les participants attachent à cette Conférence, ce que souligne aussi le rang élevé de nombreux délégués. C'est Frances Perkins elle-même et le secrétaire d'État adjoint, Adolph Berle, qui sont à la tête de la délégation des États-Unis, tandis que la Grande-Bretagne envoie Clement Attlee, qui occupe la deuxième place dans le cabinet de guerre de Winston Churchill. Parmi les autres participants de premier rang, on compte l'ex-ministre des Affaires étrangères de Tchécoslovaquie, Jan Masaryk, l'ancien président du Parlement norvégien, Carl J. Hambro et le Belge Paul-Henri Spaak, qui deviendra plus tard l'un des fondateurs de la Communauté économique européenne. Le contingent latino-américain, qui compte 13 des 35 délégations à New York, comprend aussi des ministres et des fonctionnaires de haut rang, parmi lesquels le ministre chilien de la Santé, alors âgé de 33 ans, Salvador Allende.

Dans son rapport à la Conférence, *L'Organisation internationale du Travail et la reconstruction économique et sociale*, Edward Phelan établit un programme d'action visant à assurer la place de l'OIT dans l'ordre international d'après-guerre. Il engage clairement l'Organisation en faveur de la cause de la démocratie libérale et appelle à sa participation, dès le début, à la planification de l'après-guerre. Il invite les gouvernements à doter l'OIT d'un large mandat social, qui devrait inclure de nouvelles compétences dans les domaines économique et financier. Les termes du rapport suggèrent qu'un tel mandat refléterait la reconnaissance croissante du fait que, après la guerre, les politiques devraient être guidées par un objectif social primordial. Partout dans le monde, les gouvernements ne devraient plus rester exclusivement préoccupés par les conditions de travail et la protection des travailleurs. Ils devraient prendre en compte la notion de «sécurité économique», animés par «la conviction universelle que la collectivité tout entière doit être organisée pour le bien de tous»³⁰³.

Le rapport puise son inspiration à plusieurs sources. Il repose beaucoup sur le «discours des Quatre Libertés» qu'a prononcé le Président Roosevelt en janvier 1941, ainsi que sur la Charte de l'Atlantique d'août 1941, dans laquelle le Président Roosevelt et le Premier ministre britannique, Winston Churchill, énoncent une série d'objectifs communs pour la période qui suivra la victoire des

303 *L'Organisation internationale du Travail et la reconstruction économique et sociale*, Rapport du directeur par intérim du Bureau international du Travail à la Conférence de l'Organisation internationale du Travail, New York, octobre 1941 (Montréal, BIT, 1941), pp. 98, 106 et suiv.

Alliés. Les promesses de la Charte de l'Atlantique – établir une paix «donnant l'assurance à tous les hommes de tous les pays de pouvoir mener une vie affranchie de la crainte et du besoin», fondée sur le désir «de réaliser la collaboration la plus complète entre les nations dans le domaine économique en vue d'assurer à tous l'amélioration des conditions de travail, le progrès économique et la sécurité sociale» – constituent aussi le thème sous-jacent de *L'Organisation internationale du Travail et la reconstruction économique et sociale*³⁰⁴. Est également citée une déclaration conjointe des pays du Commonwealth et des gouvernements européens en exil qui ont entériné la Charte de l'Atlantique.

Une partie substantielle du texte est consacrée aux politiques sociales de plusieurs gouvernements latino-américains, qui font la preuve que «la sécurité économique des citoyens doit être la préoccupation centrale de la politique [et que], partout, elle a reçu l'approbation complète des gouvernements responsables»³⁰⁵. Le rapport est émaillé de références à d'autres déclarations venant du mouvement syndical international à l'Église catholique, qui semblent toutes confirmer qu'un nouvel esprit a émergé pendant la guerre.

Les politiques sociales de l'Axe ne sont pas passées sous silence pour autant. Le rapport montre clairement l'ampleur du défi auquel sont confrontées les démocraties. Le souvenir de la Grande Dépression et l'échec des gouvernements démocratiques à contrecarrer ses effets sociaux dévastateurs restent à l'esprit des participants à la Conférence de New York. Selon les termes du rapport, «la guerre telle qu'elle se fait aujourd'hui a changé de caractère: la politique sociale en est devenue un élément essentiel, parce qu'elle est étroitement unie aux besoins de la défense et parce qu'elle est en fin de compte au cœur de l'enjeu dont la lutte doit décider». L'OIT plaide pour une vision positive face aux sombres perspectives d'une Europe sous la férule nazie. Elle reconnaît les mesures sociales prises par l'Allemagne nazie, mais elle rappelle aux Membres de l'OIT que l'objectif qui les lie est bien plus large et bien plus prometteur: «la sécurité économique pour tous les citoyens, assurée de manière à respecter la dignité et la liberté de l'individu». Selon l'OIT, la sécurité économique ne devrait jamais être «regardée comme une fin en soi, mais comme la condition qui permet d'édifier, sur les solides fondements d'un niveau de bien-être matériel garanti, une existence plus pleine, plus riche et surtout plus libre». Cette approche constitue donc un contraste flagrant avec la situation de l'«État esclavagiste» nazi, fondé sur des prémisses racistes³⁰⁶.

L'Organisation internationale du Travail et la reconstruction économique et sociale contient déjà une série de mesures concrètes pour l'après-guerre. Parmi les préoccupations pour l'avenir, c'est le chômage qui domine, comme on pouvait le prévoir. Avec à l'esprit l'expérience de la première guerre mondiale, sécuriser la

304 *Ibid.*, pp. 98, 118 et suiv.

305 *Ibid.*, p. 99.

306 *Ibid.*, pp. 101-102.

situation de l'emploi apparaît comme le problème le plus important qui se posera après la guerre. Le chômage est considéré comme la principale menace pour la stabilité politique et sociale, menace qu'il faut écarter à tout prix. La formation professionnelle, les assurances sociales, la politique salariale, le salaire minimum vital, l'alimentation, le logement, les loisirs et l'amélioration des conditions de travail figurent également sur la liste. La revendication d'une plus grande égalité des chances au travail constitue un signal (relativement faible) en direction du mouvement des femmes, et l'appel à une plus grande collaboration entre employeurs et travailleurs sur les questions économiques et sociales satisfait les syndicats. Tout à la fin de la liste des éléments définissant le «mandat social» que l'OIT revendique figurent une politique de travaux publics internationaux et l'organisation des migrations. Il s'agit là de composantes essentielles du programme qu'a proposé sans succès l'OIT en 1930 en vue d'atténuer les conséquences de la Grande Dépression.

Le soutien quasi unanime que la Conférence accorde à ce programme proposé par l'OIT pour l'après-guerre s'explique, du moins en partie, par les circonstances inhabituelles de la Conférence elle-même. Beaucoup de ceux qui sont présents à New York sont unis par un intérêt commun: faire de cette Conférence une réussite et renforcer l'OIT³⁰⁷. Cela est sûrement vrai pour les hôtes américains eux-mêmes. Depuis le début de la guerre en Europe, le Président Roosevelt dirige le pays, à la fois en parole et en action, vers une collaboration toujours plus étroite avec la coalition contre Adolf Hitler. Tant la Charte de l'Atlantique que la loi du prêt-bail (Lend-Lease Act) de mars 1941, qui permet aux États-Unis de fournir des armes à la Grande-Bretagne (et plus tard à l'Union soviétique), vont dans cette direction. Malgré ces avancées, au moment de l'ouverture de la Conférence, quelques semaines seulement avant l'attaque japonaise de Pearl Harbour, une proportion significative de la population américaine reste opposée à l'engagement direct du pays dans le conflit en Europe. Dans cette situation, une conférence ayant lieu sur le territoire américain constitue une occasion de promouvoir un engagement plus fort des États-Unis en faveur de l'effort de guerre des Alliés. Il s'agit aussi d'une occasion, pour le président en particulier, d'obtenir le soutien des syndicats américains dans la perspective d'une entrée en guerre éventuelle, soutien considéré comme indispensable pour assurer la transition à une économie de guerre ayant de très lourdes conséquences, tant sur la production que sur les relations de travail. D'une manière générale, la Conférence est considérée comme une autre plateforme de propagande pour démontrer le succès et l'attrait universel du modèle social et démocratique incarné par le New Deal³⁰⁸.

307 Alcock, *History of the International Labor Organization*, pp. 161-170.

308 Kott, «Fighting the War or Preparing for Peace? The ILO during the Second World War», pp. 365-367; Jensen, «From Geneva to the Americas»; sur le projet d'internationalisation du New Deal voir Patel, *The New Deal*; Elizabeth Borgwardt, *A New Deal for the World: America's Vision for Human Rights* (Cambridge, Cambridge University Press, 2005).

Dans ce contexte, John Carter Goodrich décrit, dans son discours d'ouverture, la Conférence comme «un acte de foi» et explique: «Elle a été convoquée dans la conviction que la justice et la sécurité sociales ainsi que les éléments essentiels de la démocratie économique ne sont pas des articles de luxe auxquels on ne peut songer qu'une fois le rude problème de la bataille résolu, mais représentent au contraire l'essence même du conflit et l'objet pour lequel les hommes libres luttent.»³⁰⁹ La position des États-Unis constitue un signal clair à l'intention des autres gouvernements pour qu'ils soutiennent l'OIT, en particulier la Grande-Bretagne qui, bien plus préoccupée par les raids aériens allemands, n'a placé une éventuelle conférence de l'OIT qu'au bas de la liste de ses priorités. Il en va de même pour le groupe des gouvernements en exil à Londres qui avaient fait le déplacement de New York: France libre, Belgique, Pays-Bas, Pologne et Norvège. Pour ces pays, la Conférence est une occasion importante de soutenir les États-Unis dans leur participation au combat commun contre les puissances de l'Axe, ce qui est pour eux une question de vie ou de mort. Le délégué du gouvernement norvégien, ancien dirigeant syndical, Olav Hindahl exprime leurs sentiments lorsqu'il soutient l'affirmation du rapport selon laquelle, «sans la victoire complète des Alliés sur les agresseurs nazis, les idéaux que l'Organisation internationale du Travail et le Bureau international du Travail défendent ne peuvent être réalisés». Cette victoire est «la condition absolue de la vraie solution de tous les autres problèmes devant lesquels nous nous trouvons dans nos efforts pour créer un avenir meilleur pour tous»³¹⁰. L'urgence d'agir s'exprime aussi par les nombreuses manifestations de solidarité avec la Grèce, qui était occupée par l'Allemagne peu avant la Conférence, mais a néanmoins envoyé une délégation.

Des considérations du même ordre motivent les représentants des syndicats présents à New York³¹¹. Ceux qui sont en exil ou entrés dans la clandestinité pour échapper aux persécutions en Europe – leurs organisations ayant été anéanties sous l'occupation allemande, et leurs compagnons, assassinés ou déportés dans des camps de concentration – considèrent qu'il est grand temps que les États-Unis entrent en guerre. D'autre part, les syndicats britanniques et américains se projettent au-delà du moment présent et voient dans l'OIT un moyen d'assurer la participation des travailleurs à la planification de l'après-guerre. Le groupe des travailleurs demande avec insistance aux représentants des gouvernements de doter Edward Phelan du mandat nécessaire et, sur la base de la Charte de

309 *Compte rendu des travaux*, Conférence de l'Organisation internationale du Travail, 1941, New York et Washington, DC (Montréal, BIT, 1942), p. 1.

310 *Ibid.*, pp. 50-51.

311 Bernard Delpal, «Le refuge américain de l'OIT (1940-1946): de l'esprit de Genève à l'esprit de Philadelphie, place du syndicalisme dans la stratégie de reconstruction», dans l'ouvrage publié sous la direction de Lespinet-Moret et Viet, *L'Organisation internationale du Travail*, pp. 107-120.

l'Atlantique, de «décider que l'OIT, avec des conseillers techniques choisis sur la base tripartite, participera à la conférence future de la paix»³¹².

S'il restait quelques doutes quant à la solidité de l'engagement de l'OIT dans le camp des Alliés, ils sont rapidement levés durant la Conférence. À cet égard, la représentation de la France à l'OIT est une question de grande portée symbolique. Après la défaite de 1940, le pays passe officiellement sous le régime de collaboration du maréchal Pétain, ou régime de Vichy. Ce dernier, toléré par l'Allemagne nazie, gouverne la partie non occupée de la France et la plupart de ses possessions coloniales. Cet état de fait n'est pas remis en cause après le déménagement du BIT à Montréal, en partie parce que les intérêts financiers de l'OIT en seraient affectés, l'Organisation n'étant pas disposée à renoncer à la contribution française. Marius Viple, le responsable du service de presse du BIT, resté en poste à Genève, entretient, avec l'accord d'Edward Phelan, des rapports courtois avec le gouvernement de Vichy, malgré les politiques sociales et les politiques du travail de plus en plus répressives de ce dernier, à l'image de celles de l'Italie fasciste. Cette approche est pourtant vivement critiquée. Le Français Adrien Tixier, Directeur adjoint du BIT, plaide depuis longtemps pour que l'Organisation rompe les liens avec le régime de Vichy et attribue le siège de la France au gouvernement de la France libre en exil, dirigé par le général de Gaulle. Adrien Tixier lui-même entretient des relations étroites avec les représentants de la France libre, comme René Cassin ou le ministre du Travail du général de Gaulle, Henri Hauck.

À New York, la question de la représentation de la France fait l'objet d'un affrontement. Le régime de Vichy et la France libre ont tous les deux envoyé des délégués, mais les premiers se retrouvent rapidement isolés et font l'objet de vives condamnations de la part de divers représentants des gouvernements et des travailleurs. Lorsque, quelques mois plus tard, le siège de la France est finalement attribué au gouvernement en exil du général de Gaulle, cela ne fait que confirmer un état de fait en vigueur depuis la Conférence. Ainsi, à la fin de 1941, est levée la dernière restriction, formelle, au soutien de l'OIT à la cause des Alliés³¹³.

L'Amérique latine aussi joue un rôle clé à New York. En fait, pour la deuxième fois depuis les années 1930, elle va constituer un élément essentiel pour la survie de l'Organisation. Avant la Conférence, les États-Unis ont intensément courtisé leurs voisins du Sud afin de les maintenir dans le camp des Alliés. Les pays latino-américains ont, quant à eux, leurs propres raisons de soutenir l'OIT: le

312 *Compte rendu des travaux*, Conférence de l'Organisation internationale du Travail, 1941, New York et Washington, DC (Montréal, BIT, 1942), p. 87.

313 Jaci Leigh Eisenberg, «Laquelle était la vraie France? France and the ILO During the Second World War», dans l'ouvrage publié sous la direction de Van Daele et coll., *ILO Histories*, pp. 341-364.

Mexique, le Brésil et le Chili sont en voie d'industrialisation et espèrent que les États-Unis s'engageront dans une politique de sécurité économique coordonnée à l'échelle régionale. À leurs yeux, l'OIT offre un cadre approprié pour cela. Comme dans les années 1930, quand l'administration Roosevelt avait été ouverte à de tels accords dans sa politique de bon voisinage (*Good Neighbor Policy*), les Latino-Américains cherchent à obtenir l'aide de l'OIT pour l'harmonisation internationale des politiques de sécurité sociale. La délégation chilienne souligne avec raison: «Le bien-être de la classe laborieuse de l'Amérique dépend principalement des conditions économiques de nos pays». Toutefois, la position des pays d'Amérique latine est claire: «nous ne nous intéressons pas tant à des phrases diplomatiques et à des discours sur la démocratie qu'aux échanges commerciaux et aux relations économiques donnant satisfaction aux deux parties»³¹⁴. Ils soutiennent donc l'OIT, parce qu'ils espèrent qu'elle renforcera leur position sur la scène internationale et parce qu'ils la considèrent comme le meilleur forum pour mettre en œuvre des politiques économiques et sociales coordonnées à l'échelle internationale, avec pour objectif primordial la sécurité économique.

Dans ces conditions, il n'est guère surprenant de voir la Conférence se conclure par l'adoption de plusieurs résolutions. Comme le déclare solennellement John Carter Goodrich, «c'est le devoir et la responsabilité de l'Organisation internationale du Travail de donner une expression autorisée à l'objectif social, à la fois dans les décisions concernant la reconstruction et dans la création d'un système permanent d'ordre international»³¹⁵. L'OIT mérite un nouveau mandat élargi, non seulement parce qu'elle représente les gouvernements, l'industrie et le travail, mais aussi «parce qu'elle possède la confiance des hommes libres et, bien plus, celle des hommes qui ont l'esprit de liberté dans le monde entier»³¹⁶. Pour donner une portée symbolique au dernier acte de la Conférence, le Président Roosevelt invite les participants à tenir leur dernière session à la Maison-Blanche. Il signale ainsi à la fois son respect personnel et le soutien des États-Unis à l'égard de l'OIT, la désignant comme «un parlement visant à assurer la justice parmi les hommes» et la pierre angulaire d'un futur «système international stable de justice sociale pour tous les peuples dans le monde entier»³¹⁷.

Ainsi, la première Conférence de l'OIT depuis le début de la guerre va bien au-delà de la simple démonstration du fait que l'Organisation n'est ni morte ni déliquescence. Elle réussit à garantir un mandat qui reconnaît nombre des idées des années 1930 associées à l'objectif de «sécurité économique». Parallèlement,

314 *Compte rendu des travaux*, Conférence de l'Organisation internationale du Travail, 1941, New York et Washington, DC (Montréal, BIT, 1942), p. 93.

315 *Ibid.*, p. 140.

316 *Ibid.*

317 *Ibid.*, pp. 161 et 163. Pour le contexte, voir Jensen, «From Geneva to the Americas», pp. 229-230.

le rapport d'Edward Phelan, *L'Organisation internationale du Travail et la reconstruction économique et sociale*, offre une vision concrète de la politique sociale qui vient en complément des promesses générales formulées par la Charte de l'Atlantique. Pour un moment bref mais historique, l'Organisation se trouve alors, à New York, à l'avant-garde de la planification internationale de l'après-guerre. Toutefois, l'euphorie de ce succès ne va guère durer. À peine quelques mois plus tard, après l'entrée en guerre des États-Unis en décembre 1941, les désillusions se succèdent à mesure que la planification de l'après-guerre se concrétise et que l'OIT se trouve de nouveau menacée d'être mise à l'écart.

La planification de l'après-guerre

À la fin de 1941, le Département d'État des États-Unis crée une nouvelle Division des recherches spéciales, dirigée par Leo Pasvolsky, surnommé plus tard le «père des Nations Unies». Lorsque cette division commence à formuler des idées sur l'architecture des organisations internationales à venir, l'OIT y a un rôle raisonnablement important. Les projets de départ qui sont diffusés confèrent à l'OIT la responsabilité non seulement de la politique sociale, mais aussi de l'ensemble des aspects économiques du programme de reconstruction. Cela transférerait à l'Organisation la quasi-totalité des fonctions économiques précédemment exercées par la SDN. Cependant, après l'entrée en guerre des États-Unis, les préoccupations diplomatiques et militaires prennent rapidement le pas sur ces considérations, et l'OIT commence à perdre du terrain³¹⁸.

Les deux premiers jours de 1942, des représentants de 26 pays se réunissent à Washington pour signer ce qui deviendra plus tard la Déclaration des Nations Unies. Les signataires conviennent de joindre leurs forces dans la lutte contre les puissances de l'Axe et, sur la base des principes énoncés dans la Charte de l'Atlantique, d'œuvrer ensemble à la mise en place d'un système commun de sécurité internationale, qui entrera en vigueur lorsque la guerre sera terminée. La déclaration place l'Union soviétique sur un pied d'égalité avec les États-Unis et la Grande-Bretagne, tous les deux ayant intérêt à impliquer activement leur nouveau partenaire dans la planification de l'après-guerre. Cette nouvelle doit déclencher des signaux d'alarme à Montréal, car l'attitude de l'Union soviétique à l'égard de l'OIT est ouvertement hostile. L'Union soviétique, qui n'a jamais été très active depuis son adhésion en 1934, quitte l'OIT à la suite de son expulsion de la SDN, consécutive à son attaque de la Finlande en automne 1939. Au cours des années suivantes, Moscou saisira toutes les occasions pour remettre en cause

318 Van Goethem, «Phelan's War: The International Labour Organization in Limbo (1941–1948)», pp. 322-324.

la légitimité de l'OIT en tant que représentante des intérêts des travailleurs³¹⁹. L'Union soviétique cherche en fait à établir une internationale syndicale unifiée dont elle espère, à terme, qu'elle remplacera l'OIT, une approche qui a pour effet secondaire de diviser les grands syndicats occidentaux. Le Congrès des syndicats britanniques (TUC), agissant dans une certaine mesure au nom de la politique étrangère britannique, est ouvert à l'unité syndicale alors que l'AFL la combat bec et ongles. Il s'ensuit que le monde syndical, l'un des plus importants défenseurs de l'OIT, ne parle plus d'une seule voix lorsque l'Organisation a besoin de son soutien³²⁰.

Aux États-Unis, les principaux partisans de l'OIT au sein du Département du travail perdent du terrain face aux décideurs de la politique étrangère du Département d'État. Il devient rapidement clair que Cordell Hull, tout en appréciant le potentiel de l'OIT en tant qu'instrument pour promouvoir les objectifs de guerre des États-Unis, donne priorité à la libéralisation du commerce mondial et ne considère pas l'OIT comme étant adaptée à cette fin. Il s'oppose donc aux propositions d'étendre les compétences économiques et financières de l'Organisation³²¹.

Depuis sa base de Montréal, l'OIT cherche à exploiter l'élan de la Conférence de New York pour participer activement à la planification de l'après-guerre dans laquelle se sont engagés ses principaux États Membres. Elle se concentre sur le chômage, et les «prescriptions» politiques qu'elle adresse à ses Membres pour traiter ce problème font écho à la Grande Dépression. Une fois encore, l'OIT plaide pour des politiques actives de l'emploi, fondées sur des traités internationaux dans le domaine des migrations de main-d'œuvre et des travaux publics, organisés à l'échelle tant nationale qu'internationale. L'accent mis sur la formation professionnelle est un élément nouveau, celle-ci étant de plus en plus considérée comme un outil de premier plan pour reconstituer la force de travail. Les réfugiés figurent également de façon explicite dans les considérations de l'OIT. Cette évolution est le résultat de la collaboration de l'Organisation avec le Comité interallié des besoins d'après-guerre, présidé par Sir Frederick Leith-Ross, qui est chargé d'estimer les besoins en matière de biens essentiels et de transport après la guerre³²². Du fait de cette connexion, l'OIT est impliquée, du moins au départ, dans la planification des Alliés pour tous les aspects liés au travail et à l'emploi après la guerre.

319 Jacobson, «The USSR and ILO», p. 404.

320 Geert Van Goethem, «Labor's Second Front: The Foreign Policy of the American and British Trade Union Movements during the Second World War», *Diplomatic History*, vol. 34, n° 4 (2010), pp. 663-680.

321 *Ibid.*, p. 669.

322 Alcock, *History of the International Labour Organization*, p. 172.

Dans le même ordre d'idées, les experts du BIT poursuivent, avec un zèle quasiment missionnaire, la promotion de la sécurité sociale à l'échelle internationale. Oswald Stein, Directeur adjoint du BIT et directeur de la Division de la sécurité sociale, entretient des relations avec de nombreux experts britanniques et américains qui, durant la guerre, travaillent à l'extension de la sécurité sociale dans leurs pays respectifs. William Beveridge, dont le rapport intitulé *Social Insurance and Allied Services* («L'assurance sociale et les services connexes») sera le fondement du système de protection sociale britannique, consulte Oswald Stein régulièrement. Il fait grand usage des informations que le BIT met à sa disposition, en particulier en ce qui concerne les systèmes de sécurité sociale des autres pays³²³. Il en va de même d'Arthur Altmeyer, directeur du Conseil de la sécurité sociale du Président Roosevelt, qui travaille en même temps que William Beveridge sur un rapport du même genre (*Security, Work and Relief Policies*) qui n'aura cependant jamais ni l'importance ni les effets concrets du rapport britannique³²⁴.

Pendant toute la durée de la guerre, l'Amérique latine reste l'un des principaux champs d'activité de l'OIT dans le domaine de la sécurité sociale. Oswald Stein et les autres experts du BIT entreprennent une série de missions d'assistance technique au Mexique, en Argentine, en Uruguay, au Chili, au Pérou et en Bolivie. En juillet 1943, l'OIT a pu réunir William Beveridge et d'autres experts renommés de la sécurité sociale lors d'une conférence panaméricaine sur la sécurité sociale, qui s'est tenue à Montréal. Celle-ci débouche sur la rédaction d'une «Charte internationale de la sécurité sociale» qui appelle à la création de systèmes nationaux de sécurité sociale partout dans le monde et à la conclusion d'accords internationaux pour coordonner leurs dispositions³²⁵.

Un autre domaine d'action de l'OIT, moins visible, mais non moins riche de résultats concrets, est celui de la politique sociale coloniale. En septembre 1940, lorsque l'OIT déménage à Montréal, John Winant décide d'attacher au bureau de correspondance de Londres un représentant faisant office de commissaire aux questions coloniales. Ce poste est occupé par Wilfrid Benson, fonctionnaire du

323 William Beveridge, *Social Insurance and Allied Services* (Londres, HMSO, 1942), reproduit dans *Bulletin of the World Health Organization*, vol. 78, n° 6 (2000), pp. 847-855.

324 Sur le rapport d'Arthur Altmeyer, voir Jensen, «From Geneva to the Americas», p. 230. Le titre complet du rapport était *Security, Work, and Relief Policies. 1942: Report of the Committee on Long-Range Work and Relief Policies to the National Resources Planning Board* (United States Government Printing Office, Washington, DC, 1942).

325 Jensen, «From Geneva to the Americas», pp. 230-231. Pour une perspective plus large, voir aussi Martin H. Geyer, «Social Rights and Citizenship during World War II», dans l'ouvrage publié sous la direction de Manfred Berg et Martin H. Geyer, *Two Cultures of Rights: The Quest for Inclusion and Participation in Modern America and Germany*, Publications of the German Historical Institute (New York, Cambridge University Press, 2002), pp. 143-166, notamment pp. 157-166.

BIT de rang inférieur, ayant appartenu à la Section du travail colonial durant pratiquement tout l'entre-deux-guerres. Son avant-poste londonien peut sembler insignifiant au départ, mais Wilfrid Benson est intellectuellement à l'origine d'une grande partie du travail réalisé par l'OIT après-guerre en matière coloniale. À la Conférence de New York, l'OIT a reçu un mandat élargi pour concevoir un programme de réformes coloniales dans le cadre plus large de la reconstruction³²⁶. Au début de 1943, Wilfrid Benson publie un article dans la *Revue internationale du Travail*, qui contient des propositions détaillées en vue de réformes sociales dans les colonies. Son titre, «Une paix du peuple pour les colonies», est programmatique dans la mesure où il cite la célèbre formule d'Ernest Bevin, ministre britannique du Travail durant la guerre, selon lequel la «guerre du peuple» menée par les démocraties doit être suivie par une «paix du peuple». L'article met en relation la situation coloniale et le débat général sur la politique sociale de l'après-guerre. Il propose les principes de base suivants pour la paix du peuple dans les colonies: subordination de toute politique coloniale à un objectif social supérieur; abandon de la politique de laisser-faire de l'avant-guerre au profit de l'engagement de l'État colonial en faveur d'un développement économique et social actif; sauvegarde de la participation des populations autochtones comme contribution au développement social «à partir de la base» (avec pour effet de promouvoir la liberté syndicale dans les colonies); plus grande «internationalisation» de la politique sociale coloniale, c'est-à-dire renforcement du rôle de l'OIT dans la définition des grandes orientations de la politique sociale coloniale³²⁷.

Bien que son travail conceptuel et ses activités concrètes dans le domaine de la politique de l'emploi et de la sécurité sociale confèrent à l'OIT une certaine reconnaissance et, à l'occasion, de la visibilité, des observateurs attentifs s'inquiètent du fait que l'Organisation semble jouer un rôle mineur, voire inexistant, dans les négociations menées par les Alliés sur la politique de l'après-guerre. À cet égard, on peut voir un signal alarmant dans l'exclusion de l'OIT de la première Conférence des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture qui s'est tenue à Hot Springs, en Virginie, en mai 1943. La réunion porte sur un certain nombre de sujets – niveau de vie, alimentation, travail agricole – qui, selon une résolution adoptée par la Conférence de New York, entrent dans le champ de compétence de l'OIT. Celle-ci est de nouveau mise à l'écart, lorsque un peu plus tard la même année est créée l'Administration des Nations Unies pour les secours

326 W. Benson a préparé cette évolution lors d'entretiens dans les cercles coloniaux de Londres (officiels et non officiels), y compris avec des représentants des colonies au sein des gouvernements en exil de la France, des Pays-Bas et de la Belgique. Il a aussi engagé des discussions avec des fonctionnaires et des instituts de recherche américains ayant de l'intérêt pour les affaires coloniales.

327 Wilfrid Benson, «Une paix du peuple pour les colonies», *Revue internationale du Travail*, vol. 47, n° 2 (1943), pp. 159-190.

et la reconstruction (UNRRA), qui reprend certaines des fonctions du Comité de Leith-Ross. Il apparaît progressivement à la majorité de ses partisans que l'OIT risque de perdre toute influence sur la planification de l'après-guerre et que, si cela doit arriver, bon nombre des initiatives déjà lancées n'aboutiront à rien. Alors que l'on continue à solliciter les conseils et les services techniques des experts du BIT, sur le plan diplomatique l'Organisation doit lutter pour sa survie. Lorsque l'OIT est exclue de la réunion des ministres des Affaires étrangères alliés d'octobre 1943, qui doit prévoir les éléments essentiels de l'architecture des organisations internationales à venir, il faut se rendre à l'évidence. Lors d'une réunion du Conseil d'administration, spécialement convoquée à Londres en décembre 1943, ses membres conviennent que le meilleur moyen de reprendre l'initiative est de convoquer une session ordinaire de la CIT. Toutefois, il ne suffira pas à cette occasion d'adopter de nouvelles résolutions, il faudra aussi réaffirmer vigoureusement les principes fondamentaux de l'OIT afin de remettre l'Organisation en première ligne de la planification de l'après-guerre et de jeter les bases d'un élargissement de son mandat social³²⁸.

Le gouvernement des États-Unis se déclare une nouvelle fois disposé à accueillir la Conférence, cette fois à Philadelphie, lieu fortement symbolique de la proclamation de la Déclaration d'indépendance des États-Unis. À la veille de la Conférence, les Alliés occidentaux, le groupe des travailleurs et les employeurs s'accordent tous sur le fait qu'une nouvelle Conférence offrirait à l'OIT la tribune idéale pour revendiquer à nouveau sa pleine participation à la planification de l'après-guerre. Dans ses notes sur une réunion avec Winston Churchill, Frances Perkins relève leur satisfaction partagée de voir cette nouvelle Conférence, comme celle qui s'était tenue deux ans et demi auparavant à New York, constituer une «excellente arme de guerre psychologique»³²⁹. Quant au profil à venir de l'Organisation, tout le monde n'est pas aussi réceptif aux ambitions de l'OIT que le Département du travail et les partisans du New Deal, à l'instar de Frances Perkins. Ni le ministère des Affaires étrangères britannique ni le Département d'État des États-Unis, pas plus que les planificateurs des Nations Unies dirigés par Leo Pasvolksy, ne veulent désormais entendre parler des résolutions de l'OIT adoptées à New York. Tous préfèrent saisir l'occasion de la Conférence de Philadelphie pour restreindre le champ de compétence de l'OIT à ses activités essentielles d'avant-guerre.

À l'approche de la Conférence, le problème de l'attitude de l'Union soviétique à l'égard de l'OIT devient brûlant. Si Philadelphie doit offrir l'occasion de travailler aux plans de reconstruction, et si l'OIT doit jouer un rôle dans

328 Van Goethem, «Phelan's War: The International Labour Organization in Limbo (1941–1948)», pp. 328–331.

329 Cité par Van Goethem dans «Phelan's War: The International Labour Organization in Limbo (1941–1948)», p. 329.

l'ordre d'après-guerre, il serait fortement dommageable que l'Union soviétique n'y participe pas. En conséquence, les gouvernements britannique et américain déploient de grands efforts pour obtenir la participation de l'Union soviétique. Le Président Roosevelt tente personnellement de convaincre Joseph Staline d'envoyer une délégation et il obtient même la garantie que l'AFL consentira à lever ses résistances à la participation des représentants des travailleurs soviétiques. Toutefois, tous ces efforts se révèlent finalement vains. Une raison probable de l'intransigeance des Soviétiques tient à leur tentative d'établir une internationale syndicale unifiée qui constituerait un contrepoids à l'OIT dans le système émergent des Nations Unies, voire même la remplacerait complètement³³⁰.

Philadelphie 1944

Insensible à ces manœuvres diplomatiques, le personnel du BIT à Montréal consacre les premiers mois de 1944 à préparer un long mémorandum où figurent les «Principes d'action, programme et statut de l'Organisation internationale du Travail»³³¹. S'appuyant sur les résolutions de la Conférence de New York, le mémorandum réitère la revendication de l'OIT d'un mandat social (et économique) élargi. Il énumère un grand nombre de sujets que l'OIT considère comme appartenant de droit à son futur domaine d'influence et situe l'Organisation au centre même du système international à venir et de toutes ses composantes. Cela peut apparaître comme un pari risqué vu la situation précaire dans laquelle l'OIT s'est, la plupart du temps, trouvée au cours des deux années et demie qui se sont écoulées depuis la Conférence de New York. Toutefois, d'un autre point de vue, l'OIT n'a pas grand-chose à perdre.

La Conférence montre que les dirigeants du BIT ont pris la bonne décision. Compte tenu des circonstances, la réunion se révèle être un succès inespéré. Une fois encore, un nombre impressionnant de délégations a fait le voyage jusqu'à Philadelphie. À l'exception de l'Union soviétique et d'une poignée d'autres pays, pratiquement tous les futurs États membres des Nations Unies sont présents à la Conférence, ce qui confère à l'OIT la légitimité dont elle a besoin pour formuler ses recommandations. La plupart des délégués sont favorables à la demande d'élargissement du mandat social de l'OIT. Un facteur important est que le mouvement syndical pèse de tout son poids en faveur des revendications de l'Organisation. Lors de la Conférence, le dirigeant syndical britannique Joseph Hallsworth réaffirme le soutien constant des syndicats à l'OIT et les attentes du groupe des

330 *Ibid.*, p. 331.

331 «Mémorandum sur la vingt-sixième session de la Conférence internationale du Travail», *Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, 26^e session, Philadelphie, 1944 (Montréal, BIT, 1947), pp. VIII-IX.

travailleurs: «Cette Organisation ne peut pas vivre, et je déclare qu'aucune autre organisation que l'on pourrait créer aujourd'hui ne pourra vivre, si l'on nie aux travailleurs le droit de participer à l'élaboration des mesures qui sont envisagées pour établir la paix et la prospérité.»³³²

En effet, comme l'espéraient les dirigeants du BIT, la Conférence prend rapidement la tournure d'une «première session de la conférence de la paix». Cela signifie aussi que la Déclaration solennelle adoptée à l'issue de la réunion peut être considérée comme le préambule social des futures négociations de paix. À Philadelphie, la CIT a adopté pas moins de 23 résolutions et 7 recommandations. La première des résolutions, qui concerne «les dispositions de caractère social à insérer dans le règlement général de la paix», comprend des recommandations à l'intention des Nations Unies en ce qui concerne les politiques sociales actuelles et d'après-guerre³³³.

Mais le principal résultat de cette Conférence est la désormais célèbre Déclaration de Philadelphie – *Déclaration concernant les buts et objectifs de l'Organisation internationale du Travail* – qui a ensuite été intégrée à la Constitution de l'OIT³³⁴. Il n'est guère surprenant que le premier paragraphe de la Déclaration de Philadelphie réaffirme et renforce les propositions sociales libérales de la Constitution de l'OIT de 1919: «le travail n'est pas une marchandise» et «la liberté d'expression et d'association est une condition indispensable d'un progrès soutenu»³³⁵.

L'alinéa qui suit, «la pauvreté, où qu'elle existe, constitue un danger pour la prospérité de tous», insiste sur la vision mondiale nécessaire à la formulation de politiques économiques et sociales et met en évidence l'objectif d'un ordre économique juste. En mettant en évidence l'interdépendance économique mondiale, il anticipe le débat international sur le problème du développement qui se déroulera dans les décennies suivantes. En fait, la Déclaration de Philadelphie réaffirme l'engagement de l'OIT en faveur du tripartisme et de décisions de caractère démocratique en tant que méthode de «lutte contre le besoin».

C'est dans la deuxième partie de la Déclaration de Philadelphie que figurent les passages qui marquent un départ réellement et radicalement nouveau. Il y est déclaré que «tous les programmes d'actions et mesures prises sur le plan national et international, notamment dans le domaine économique et financier, doivent être appréciés» à la lumière de l'objectif social primordial. Cette affirmation trouve sa justification dans la notion de droits de l'homme universels, qui fait son apparition dans un texte international pour la première fois:

332 *Ibid.*, p. 50.

333 *Ibid.*, pp. 494-497.

334 *Ibid.*, pp. 586-588; voir Eddy Lee, «Déclaration de Philadelphie: rétrospective et prospective», *Revue internationale du Travail*, vol. 133, n° 4 (1994), pp. 513-531.

335 Déclaration de Philadelphie.

Tous les êtres humains, quels que soient leur race, leur croyance ou leur sexe, ont le droit de poursuivre leur progrès matériel et leur développement spirituel dans la liberté et la dignité, dans la sécurité économique et avec des chances égales.³³⁶

La Déclaration de Philadelphie élève la création des conditions dans lesquelles ces droits sont susceptibles d'être réalisés au rang de «but central de toute politique nationale et internationale», ajoutant qu'«il incombe à l'Organisation internationale du Travail d'examiner et de considérer à la lumière de cet objectif fondamental, dans le domaine international, tous les programmes d'actions et mesures d'ordre économique et financier». Il s'agit là d'une référence directe à la résolution adoptée par la Conférence de New York, et la notion de droits de l'homme universels accroît sensiblement la puissance de cette affirmation³³⁷.

À l'évidence, le langage des droits de l'homme qui est celui de la Déclaration de Philadelphie ne vient pas de nulle part. L'OIT n'agit pas isolément, mais fait partie d'un mouvement plus large. Le discours des Quatre Libertés et la Charte de l'Atlantique, dont les termes étaient déjà très présents à la Conférence de New York, restent des références importantes, comme l'attestent les citations répétées de la part des participants à la Conférence ainsi que la couverture de la presse américaine³³⁸. Dans la période qui s'est écoulée entre les conférences de New York et de Philadelphie, l'OIT a activement contribué à promouvoir les droits de l'homme en tant que fondement, à la fois idéologique et juridique, de l'ordre d'après-guerre. L'un des principaux auteurs de la Déclaration de Philadelphie est le Conseiller juridique du BIT, Wilfred Jenks. Il entretient d'étroites relations avec l'American Law Institute, une association de juristes qui, sur la suggestion du Président Roosevelt, travaille depuis 1942 à un projet de charte universelle des droits de l'homme. Wilfrid Jenks est aussi en contact avec des juristes latino-américains qui travaillent dans la même direction en se faisant notamment les défenseurs des droits socio-économiques. Philadelphie offre donc la première occasion de consacrer ces idées dans un texte international³³⁹.

La partie III décrit ce que l'OIT considère comme son domaine d'activité dans l'avenir. De même que dans le rapport d'Edward Phelan de 1941, *L'Organisation internationale du Travail et la reconstruction économique et sociale*, le plein emploi et l'élévation des niveaux de vie viennent en premier, suivis par la formation professionnelle et la politique salariale. Un paragraphe est consacré à la reconnaissance effective du droit de négociation collective et appelle à la coopération entre direction et travailleurs pour accroître la productivité et la participation des

336 *Ibid.*

337 *Ibid.*

338 Jensen, «From Geneva to the Americas», pp. 231-232.

339 Hanne Hagtvedt Vik, «Taming the States: The American Law Institute and the “Statement of Essential Human Rights”», *Journal of Global History*, vol. 7, n° 3 (2012), pp. 461-482.

deux parties à la mise en œuvre de mesures sociales et économiques. Viennent ensuite la sécurité sociale, la sécurité et la santé au travail, la protection de l'enfance et de la maternité, l'alimentation, le logement, les moyens de récréation et de culture et, enfin, «la garantie de chances égales dans le domaine éducatif et professionnel». Ainsi, cette partie ne fait pas simplement référence à l'amélioration des conditions de travail et à la promotion des droits des travailleurs, domaines traditionnels d'activité de l'OIT, mais elle expose aussi la nouvelle conception de l'Organisation, plus large, du lien étroit entre politiques économiques et politiques sociales³⁴⁰.

Les parties IV et V marquent aussi un nouveau départ en se concentrant sur les pays les moins industrialisés ainsi que sur la partie de la population mondiale qui est encore à l'époque sous domination coloniale. L'OIT considère désormais que sa tâche consiste à contribuer à «l'avancement économique et social des régions dont la mise en valeur est peu avancée», à la fois sur le plan national et, plus important encore, sur le plan international. À cette fin, l'Organisation s'engage à collaborer avec tous les organismes internationaux poursuivant les mêmes objectifs dans des domaines tels que le commerce international, la santé et l'éducation. Les pays d'Amérique latine éprouvent à cet égard la satisfaction de voir leurs revendications ainsi reprises³⁴¹.

Lors de la Conférence, rares sont les voix qui s'élèvent contre l'élargissement du mandat de l'OIT. Le délégué des travailleurs des États-Unis, Robert Watt, figure parmi les quelques intervenants à lancer un avertissement selon lequel l'OIT doit éviter de s'«immiscer dans trop d'affaires»³⁴². Tout au contraire, Jef Rens, délégué des travailleurs belges et futur Directeur général adjoint du BIT, contrecarre l'opposition de certains employeurs en plaidant pour une nouvelle mission élargie de l'Organisation: «Le rôle de l'Organisation internationale du Travail est de dégager les droits des larges masses laborieuses, de les faire prévaloir sur les privilèges quels qu'ils soient de la minorité et de les faire inscrire dans les lois des États Membres».³⁴³

Jef Rens aurait pu penser que la dynamique générale allait dans son sens jusqu'à ce que la discussion en vienne aux futures politiques nationales: les débats sur une éventuelle action internationale en soutien des politiques de plein emploi montrent alors clairement que la liste qui figure dans la partie IV relève d'une pure et simple déclaration d'intention. Dans le cadre de la résolution concernant les dispositions de caractère social à insérer dans le règlement général de la paix, le gouvernement australien suggère l'adoption d'un accord international

340 Déclaration de Philadelphie.

341 *Ibid.*

342 *Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, 26^e session, Philadelphie, 1944 (Montréal, BIT, 1947), p. 39.

343 *Ibid.*, p. 112.

qui obligerait tous les pays à coordonner leur politique nationale avec celle des autres pays, cela dans le but de parvenir au plein emploi à l'échelle mondiale. Un accord de cette nature établirait surtout des mécanismes visant à protéger les pays en développement dans leurs efforts d'industrialisation et de mise en place de systèmes de sécurité sociale; il affecterait principalement l'emploi dans les pays industrialisés, ainsi que leurs politiques économiques et commerciales. Sa proposition reçoit alors le soutien de nombreux pays d'Amérique latine et de certains pays du Commonwealth, comme l'Afrique du Sud. Toutefois, la délégation gouvernementale des États-Unis se porte en première ligne des opposants à un tel accord, qui finalement ne réussit pas à obtenir suffisamment de voix³⁴⁴.

Dans ces circonstances – accent mis sur l'importance d'un «commerce international de volume élevé constant», dans la Déclaration de Philadelphie, et sur la «contribution que l'échange international de biens et de services peut apporter au relèvement du niveau de vie et au maintien d'un niveau d'emploi élevé», dans la résolution concernant la politique économique à suivre pour la réalisation d'objectifs sociaux, également adoptée à Philadelphie –, l'échec de la proposition australienne est tout un symbole. Nombre de participants à la Conférence ne considèrent pas nécessairement que la liberté des échanges et la réglementation internationale sont contradictoires. Toutefois, l'échec de l'initiative sur l'emploi donne un premier coup de frein aux ambitions de l'OIT de devenir la gardienne d'une dimension sociale des politiques économiques et commerciales internationales.

Une déclaration pour «tous les êtres humains»?

Les tensions entre l'approche universaliste de la Déclaration de Philadelphie et les pratiques et objectifs à court terme des Membres de l'OIT sont observées dans plusieurs domaines, mais elles deviennent manifestes en ce qui concerne le statut des territoires coloniaux. La partie V, la dernière de la Déclaration de Philadelphie, est entièrement consacrée aux populations coloniales. Elle proclame que les principes des droits de l'homme affirmés par la Déclaration de Philadelphie «sont pleinement applicables à tous les peuples du monde», mais en ajoutant que «dans les modalités de leur application il doit être dûment tenu compte du degré de développement social et économique de chaque peuple». Il est proclamé que l'application progressive des dispositions de la Déclaration de Philadelphie dans les territoires coloniaux «intéresse l'ensemble du monde civilisé» (élevant ainsi la communauté internationale, représentée par l'OIT, au rang

344 Le gouvernement australien voulait «que l'Organisation internationale du Travail joue un rôle plus important à l'avenir en matière de collaboration économique internationale, en particulier, pour maintenir un haut niveau d'emploi et de consommation», *ibid.*, p. 33.

de mandataire pour l'élaboration des politiques sociales dans les colonies)³⁴⁵. Mais il reste que l'universalité de la Déclaration de Philadelphie ne fera l'objet que d'une mise en œuvre graduelle en ce qui concerne les colonies, compromettant ainsi la réalité de ses affirmations en matière de droits de l'homme. On trouve d'autres exemples de l'ambivalence de l'approche de l'OIT en matière de politique sociale coloniale. Dans ce qu'Edward Phelan a appelé une «action parallèle» au programme de Philadelphie, l'OIT a adopté une recommandation sous l'intitulé programmatique de «politique sociale dans les territoires dépendants»³⁴⁶, qui en fin de compte inspirera une série de conventions en 1947-1948.

La plupart des principes sous-jacents – l'objectif social fondamental, le rôle actif de l'État, la liberté syndicale, la demande d'élargissement des compétences de l'OIT – reprennent les éléments des principales parties de la Déclaration de Philadelphie. Dans un certain sens, les réformes coloniales annoncées à Philadelphie constituent une véritable avancée: pour la première fois, elles ont fait passer les colonies de la position inférieure dans le Code du travail indigène à une sphère dans laquelle s'appliquent des normes universelles de politique sociale.

Parallèlement, le fait même que les territoires coloniaux font une fois de plus l'objet de normes spécifiques montre que c'est essentiellement leur statut politique et moins leur niveau socio-économique inférieur qui les excluent de l'application effective des normes de l'OIT. Les puissances coloniales sont conscientes que des concessions d'ordre social pourraient faire diversion face aux demandes de réformes politiques. Une légère pression exercée par les alliés américains des puissances coloniales et l'intervention du groupe des travailleurs contribuent également à convaincre de nombreux représentants des gouvernements coloniaux de l'intérêt des réformes du point de vue de la propagande. Toutefois, les années suivantes vont montrer, à plusieurs reprises, que le conflit relatif à la validité et à l'application des principes de Philadelphie dans les territoires coloniaux est loin d'être terminé³⁴⁷.

Philadelphie a aussi apporté des changements visibles quant à l'approche du travail des femmes. Le principe d'égalité des droits est renforcé dans la deuxième partie de la Déclaration de Philadelphie qui, dans la perspective des droits de l'homme qui est la sienne, insiste sur l'égalité des droits de tous les êtres humains «quels que soient leur race, leur croyance ou leur sexe». Lors de la préparation de la réunion et au cours de la Conférence elle-même, le mouvement des femmes a plaidé pour que l'on rompe avec «l'approche protectrice» dominante de l'avant-guerre. L'implication massive des femmes dans la production de guerre de nombreux pays, qui était encore plus grande que durant la première guerre

345 Déclaration de Philadelphie.

346 Recommandation (n° 70) sur la politique sociale dans les territoires dépendants, 1944.

347 Maul, *Human Rights, Development and Decolonization*, pp. 152-184.

mondiale, a créé une dynamique qui explique pour beaucoup le succès de cette revendication. Cependant, la tension entre approche protectrice et approche égalitaire restera caractéristique de la façon dont l'OIT va aborder le travail des femmes dans les années suivantes. Cela est notamment illustré par les débats de la CIT en 1950 et 1951 à propos de la convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération, 1951, qui se situe exactement dans la ligne égalitaire et antidiscriminatoire établie par la Déclaration de Philadelphie³⁴⁸.

Enfin, des mesures sont prises pour établir des «commissions industrielles» en vue de créer un nouveau cadre de discussion bipartite ou tripartite à l'intention des secteurs industriels les plus importants: textile, construction, métallurgie, etc.³⁴⁹ L'idée de commissions industrielles découle de revendications, en partie en réaction à la guerre, de certains syndicats de branche qui souhaitent que l'OIT établisse des bureaux pour certaines branches de la production. De l'avis général, ces bureaux aideraient l'OIT à consolider ses liens avec ses mandants. La Conférence de Philadelphie décide la création formelle des commissions industrielles tripartites, mais en laissant au Conseil d'administration le soin d'établir plus précisément leur forme, leur rôle et leur champ d'activité³⁵⁰.

Rétrospectivement, les années de guerre apparaissent comme une période d'expansion de l'OIT. Les droits de l'homme, qui constituent, selon la volonté de la Conférence de Philadelphie, la nouvelle base du travail de l'Organisation, changent à la fois ses fondements idéologiques et le champ de ses activités. D'un autre point de vue, Philadelphie marque aussi la poursuite d'une transformation qui avait commencé sur plusieurs plans dans les années 1930. L'OIT passe d'une organisation principalement centrée sur les problèmes du travail et des conditions de travail à une institution qui s'occupe de la politique sociale et de la vie sociale dans un sens beaucoup plus large. La sécurité sociale a remplacé l'assurance sociale en tant que thème central de la politique sociale, car elle couvre des domaines de plus en plus nombreux de la vie des travailleurs. Tout cela indique une nouvelle vision, qui a été discutée et finalement codifiée par la CIT à Philadelphie. Ce qui ressort de Philadelphie, c'est un consensus fondé sur la reconnaissance du fait que les politiques économiques et sociales sont

348 Silke Neunsinger, «The Unobtainable Magic of Numbers: Equal Remuneration, the ILO and the International Trade Union Movement, 1950s–1980s», dans l'ouvrage publié sous la direction de Boris Hoehltker et Zimmermann, *Women's ILO*, pp. 121-148.

349 La décision de créer les commissions industrielles avait déjà été prise par le Conseil d'administration lors de la Conférence de New York, trois ans plutôt. Toutefois, comme c'est à Philadelphie que s'est tenue la première session ordinaire de la CIT durant la guerre, c'est à ce moment-là que leur existence est devenue effective.

350 Edward Weisband et Edward Singleton, «ILO Industrial Committees and Sectoral Activities: An Institutional History», Sectoral Activities Programme Working Papers SAP 2.53/WP.100 (Genève, BIT, 1996).

intrinsèquement liées, ainsi que sur un accord concernant la primauté, en dernier ressort, de l'objectif social dans toutes les politiques.

Dotée d'un mandat fort, l'OIT se tourne désormais vers les régions économiquement moins avancées. Même les territoires coloniaux sont, du moins en principe, extraits d'une sphère où s'appliquent des droits différents pour être intégrés au cadre universel de la politique sociale établi par la Déclaration de Philadelphie. Bien que toutes ces évolutions ne soient encore qu'entamées, Philadelphie jette les bases qui confèrent à l'OIT le statut d'une organisation réellement mondiale, aussi bien du point de vue géographique que de son programme de travail. Avant d'en arriver là, l'OIT doit toutefois réaliser la difficile transition vers l'ordre d'après-guerre. La participation de l'Union soviétique continue à être un obstacle majeur. Une des conséquences directes de l'absence de cette dernière à Philadelphie est que la Conférence est essentiellement une réunion des démocraties libérales. Par comparaison avec la Charte des Nations Unies ou la Déclaration universelle des droits de l'homme, le langage clair de la Déclaration de Philadelphie est beaucoup moins confronté aux «universalismes concurrents» de l'époque³⁵¹. Ainsi, la Déclaration de Philadelphie constitue, à certains égards, plus un consensus maximal qu'un compromis minimal.

Quelques semaines après Philadelphie, les Alliés débarquent en Normandie, et la guerre entre dans sa phase ultime et décisive. En août 1944, les représentants des puissances alliées se rencontrent à Dumbarton Oaks pour discuter de la nouvelle Organisation des Nations Unies. De même qu'à la suite de la Conférence de New York, l'OIT doit réaliser que son rôle dans ces négociations, si rôle il y a, ne sera que très limité. Seulement quelques mois après l'élan que Philadelphie a donné à l'OIT, celle-ci se retrouve, une fois de plus, le dos au mur.

351 Sunil Amrith et Glenda Sluga, «New Histories of the United Nations», *Journal of World History*, vol. 19, n° 3 (2008), pp. 251-274.

4. Quelle place dans le nouvel ordre mondial?

Lorsque commence la transition vers le nouvel ordre mondial, l'OIT se retrouve une nouvelle fois reléguée au deuxième plan. Avant que l'Organisation ne finisse par rejoindre les Nations Unies en 1946, elle se trouve une fois de plus dans une situation précaire au sein d'une nouvelle constellation de pouvoirs née de la seconde guerre mondiale. L'hostilité ouverte de l'Union soviétique à l'encontre de l'OIT et le fait que celle-ci dépend du bloc occidental sont tour à tour un handicap et un atout selon la tournure des relations au sein du camp des Alliés. Dans ce contexte, la première vague de la décolonisation, qui commence avec l'indépendance de l'Inde en 1947, constitue aussi à la fois une difficulté et une chance pour l'Organisation. D'une part, la décolonisation est pour elle une source de nouvelles tensions, dans la mesure où elle risque d'entrer en conflit avec l'accent mis par l'OIT sur la reconstruction européenne et avec la dépendance de l'Organisation vis-à-vis du soutien des grandes puissances coloniales. D'autre part, en répondant aux demandes croissantes de déplacer son attention de l'Europe vers le monde en développement, l'OIT gagne une nouvelle marge de manœuvre. En lançant, sous la direction du nouveau Directeur général du BIT, David A. Morse, toute une série de nouvelles activités, elle maintient et même affine son profil d'organisation de pointe du camp occidental, alors que la guerre froide est imminente.

L'entrée dans la famille des Nations Unies

La guerre touchant à sa fin, l'architecture du système international de l'après-guerre se précise de jour en jour. À tous les niveaux, groupes gouvernementaux et non gouvernementaux continuent de travailler à des plans toujours plus détaillés en vue d'instituer un ordre de paix stable après la victoire des Alliés. Dans cette effervescence, si l'OIT se retrouve de plus en plus reléguée au second plan, c'est surtout parce que s'impose chez les Alliés un consensus selon lequel la sécurité collective devra être la première des priorités de la future organisation mondiale située au cœur du nouveau système international. Pour que la paix soit durable, la clé du succès tient à la façon dont seront pris en compte, pour constituer les piliers du nouvel ordre de l'après-guerre, les intérêts des deux «superpuissances» que la guerre a engendrées: les États-Unis et l'Union soviétique³⁵².

Évidemment, cela met l'OIT dans une position difficile. Même si l'euphorie de Philadelphie a vite cédé le pas à une évaluation plus sobre des perspectives de l'Organisation, on n'est guère préparé aux revers subis lors des deux réunions

352 Dan Plesch, *America, Hitler and the UN: How the Allies Won World War II and a Forged Peace* (Londres, I. B. Tauris, 2010); Paul M. Kennedy, *The Parliament of Man: The Past, Present and Future of the United Nations* (New York, Random House, 2006).

cruciales de l'été 1944. La première alerte a lieu en juillet, lorsque les Alliés se réunissent dans l'atmosphère paisible de la station de montagne de Bretton-Woods, dans le New Hampshire, pour discuter des aspects financiers et économiques de l'ordre d'après-guerre. Le seul représentant que l'OIT a pu envoyer, et seulement avec le rang d'observateur, est le Directeur par intérim, Edward Phelan, qui n'est pas en situation d'avoir un poids significatif. Même si l'OIT réussit à être présente lorsque les dirigeants des délégations britannique et américaine, John Maynard Keynes et Harry Dexter White, ainsi que les délégués de 44 nations alliées jettent les bases de l'ordre financier et économique de l'après-guerre, elle n'a aucun allié. Les Accords de Bretton Woods vont déboucher sur la création du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), qui fera ensuite partie du Groupe de la Banque mondiale; mais il n'est fait mention d'aucun objectif social général ni de quelque norme internationale du travail, ni d'attribuer un rôle important à l'OIT³⁵³.

L'OIT connaît une situation du même ordre en août 1944 à Dumbarton Oaks (Washington, DC), où ont lieu les négociations sur la structure de la future organisation mondiale. Il est plus qu'alarmant de voir les Alliés y décider de créer un Conseil économique et social (ECOSOC) qui aura la tâche de coordonner les activités de toutes les institutions à venir du système des Nations Unies. L'institution existante, l'OIT, n'est même pas mentionnée dans le procès-verbal officiel de la Conférence de Dumbarton Oaks. Pour beaucoup, ce résultat est dû à l'influence de l'Union soviétique et au fait que ni les représentants britanniques ni les représentants américains n'étaient prêts à affronter leur allié de guerre pour défendre l'OIT. Leur première priorité est alors de voir l'Union soviétique impliquée dans le futur système de sécurité collective³⁵⁴.

Même alors, l'OIT n'a pas encore touché le fond. Cela se produit au printemps 1945 à San Francisco, où sont finalement fondées les Nations Unies. Durant l'année qui s'est écoulée depuis la Conférence de Philadelphie, la situation de l'OIT s'est constamment détériorée. À Yalta, en février 1945, les puissances alliées règlent les dernières questions relatives à leurs sphères d'influence respectives. La voie est désormais libre pour la création d'une nouvelle organisation mondiale et, à cet effet, une réunion est convoquée à San Francisco au mois d'avril. Lorsque celle-ci ouvre ses travaux, avec la participation de 46 pays, l'OIT se trouve complètement exclue. Edward Phelan a désespérément cherché à obtenir une invitation, mais plus la date d'ouverture approche, plus il devient évident que le Département d'État américain ne souhaite pas que l'OIT participe directement

353 Eric Helleiner, *Forgotten Foundations of Bretton Woods: International Development and the Making of the Postwar Order* (Ithaca, NY, Cornell University Press, 2014).

354 Georg Schild, *Bretton Woods and Dumbarton Oaks: American Economic and Political Postwar Planning in the Summer of 1944* (New York, St. Martin's Press, 1995).

à cette réunion, principalement par égard pour l'Union soviétique. En outre, la nouvelle du décès du Président Roosevelt, deux semaines avant le début de la Conférence, constitue un véritable choc pour l'OIT. Le passage du Président Roosevelt au Président Harry S. Truman, qui n'a eu aucune relation antérieure avec l'Organisation, est une nouvelle source d'incertitude.

À ce stade, l'OIT ne peut pas non plus compter sur le soutien du mouvement syndical international. La profonde division des syndicats occidentaux devient manifeste après la création de la Fédération syndicale mondiale (FSM) sous une forme unifiée, en février 1945. Celle-ci compte parmi ses membres le TUC et la plupart des autres syndicats européens et latino-américains qui appartenaient antérieurement à la FSI. L'AFL (États-Unis) réprouve avec amertume la disparition de la FSI et la fusion avec les syndicats soviétiques, surtout parce que cela signifie que le rival de l'AFL, le Congrès des organisations industrielles (CIO), sera représenté à la FSM. En conséquence, l'AFL essaie d'entraver, avec un certain succès, la participation de la FSM à San Francisco. Étant donné ces divisions, ainsi que les difficultés idéologiques et politiques qui existent au sein de la nouvelle internationale syndicale unifiée pour trouver une position commune quant au rôle à venir de l'OIT, celle-ci ne peut attendre aucune aide de ce côté-là³⁵⁵.

Ce n'est que grâce à l'intervention d'une poignée de pays, principalement la Grande-Bretagne et les pays latino-américains, que l'OIT peut envoyer à la Conférence de San Francisco une délégation non officielle de cinq personnes en vue de consultations informelles³⁵⁶. Edward Phelan lui-même ne peut faire partie de la délégation, car l'une des dernières tentatives de l'Union soviétique pour empêcher la participation de l'OIT consiste à mettre en avant sa nationalité irlandaise. L'Irlande étant restée neutre tout au long de la guerre et n'étant donc pas membre des Nations Unies, Moscou insiste pour qu'Edward Phelan ne puisse pas participer. La suite du séjour de la délégation de l'OIT à San Francisco n'est pas de tout repos, car les délégués sont logés à des kilomètres du lieu de la Conférence et jusqu'à la dernière minute ils ne seront pas sûrs d'y être conviés. Ils ne seront invités ni aux réceptions officielles ni à la séance de clôture³⁵⁷. Durant la session, la délégation britannique fait une modeste tentative pour faire

355 Van Goethem, «Labor's Second Front», pp. 670-680. Pour une perspective plus large, voir Anthony Carew, *American Labour's Cold War Abroad: From Deep Freeze to Détente, 1945-1970* (Edmonton, AB, Athabasca University Press, 2018), pp. 9-28; Oliver Pohrt, *Die internationale Gewerkschaftsbewegung zwischen Einheitswunsch und kaltem Krieg: Der Weltgewerkschaftsbund (WGB) von der Gründungsphase bis zu seiner Spaltung (1941-1949)* (Ratisbonne, S. Roderer Verlag, 2000).

356 Ces participants de l'OIT étaient, aux côtés de John Carter Goodrich, le Directeur adjoint du BIT Lindsay Rodgers, Wilfred Jenks, à l'époque chef de la section juridique du BIT, ainsi que les dirigeants syndicaux britannique et néerlandais Joseph Hallsworth et Jacobus Oldenbroek.

357 Alcock, *History of the International Labour Organization*, p. 189.

ajouter aux propositions de Dumbarton Oaks un amendement qui établirait une relation spéciale entre l'OIT et les Nations Unies, mais les États-Unis et l'Union soviétique s'y opposent immédiatement. L'avenir de l'OIT reste donc soumis à des négociations ultérieures. Alors que la guerre s'achève en Europe et en Asie et que les piliers du nouvel ordre international sont érigés, l'Organisation est menacée de devenir elle-même la victime de cet ordre. Dans le pire des cas, elle subira le sort de la SDN, qui est en voie de liquidation. Paradoxalement, alors même que l'OIT est menacée de sombrer dans l'oubli, de nombreux gouvernements européens s'apprêtent à traduire en actes les principes de Philadelphie dans le cadre de leurs efforts pour fonder l'État-providence d'après-guerre.

Ce qui va tirer l'OIT de l'ombre, la remettre au centre des débats et rendre possible l'établissement de la relation souhaitée avec les Nations Unies, c'est, après la réunion de San Francisco, la détérioration rapide des relations entre les pays qui étaient alliés durant la guerre. Les fissures dans les relations entre les puissances occidentales et l'Union soviétique se font de plus en plus visibles. Lors de la Conférence de Potsdam, en juillet-août 1945, les positions de Harry Truman, Winston Churchill et Joseph Staline divergent nettement à propos des frontières de la Pologne et de l'approche générale de l'occupation de l'Allemagne vaincue. La décision de Harry Truman d'employer l'arme nucléaire à Hiroshima et Nagasaki, prise à Potsdam et exécutée deux semaines plus tard, vise à l'obtention d'une victoire rapide et à l'occupation du Japon sans la participation de l'Union soviétique. C'est là encore un signe de discorde. Après Potsdam, les choses sont scellées: un nouvel antagonisme va succéder à l'alliance entre les Occidentaux et l'Union soviétique.

C'est dans ce contexte que la première CIT sur le territoire européen depuis 1939 se réunit à Paris à l'automne 1945. Selon les termes d'Edward Phelan, il s'agit de la première réunion internationale de ce que les journalistes appellent l'«ère atomique», et pour l'OIT «cette Conférence marque la fin de la période de guerre et le début de la période d'après-guerre»³⁵⁸. Malgré toutes les difficultés que rencontre l'OIT dans la transition vers le nouvel ordre mondial, la tonalité générale de la Conférence est relativement optimiste. Frances Perkins fait part à l'assemblée de l'intention du Président Truman: «le gouvernement des États-Unis a l'intention de continuer à participer pleinement et entièrement aux activités de l'Organisation». En conséquence, poursuit-elle, du point de vue du gouvernement des États-Unis, «l'Organisation internationale du Travail œuvrera plus efficacement encore après l'établissement de relations satisfaisantes avec les organismes des Nations Unies»³⁵⁹. Il s'agit là d'un signal important à l'intention de maints gouvernements présents à Paris. Cela implique qu'il est souhaitable que l'OIT

358 *Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, 27^e session, Paris, 1945 (Genève, BIT, 1946), pp. 36 et 212.

359 *Ibid.*, p. 158.

dispose d'une autonomie maximale, tout en coopérant avec les Nations Unies. Cette position est aussi celle de nombreuses délégations d'Europe et d'Amérique latine³⁶⁰. En conséquence, Edward Phelan estime l'Organisation suffisamment renforcée pour s'opposer résolument à toutes les propositions visant à faire de l'OIT un simple organe exécutif de l'ECOSOC³⁶¹.

Lors de la première réunion de l'Assemblée générale des Nations Unies à Londres en janvier 1946, l'Union soviétique propose une dernière fois une association formelle indirecte entre les Nations Unies et la FSM, mais cette proposition est rejetée par l'ECOSOC à une large majorité. Au lieu de cela, on institue un cadre général permettant d'associer officiellement les organisations non gouvernementales (ONG) aux travaux des Nations Unies, sans qu'elles aient le droit de vote ni quelque autre forme d'influence directe. Au cours de la même session, l'ECOSOC décide d'ouvrir des négociations directes avec le Conseil d'administration du BIT, avec pour résultat un accord signé quelques mois plus tard qui fait de l'OIT une «institution spécialisée» des Nations Unies³⁶². En vertu de cet accord, l'OIT perd le statut de quasi-indépendante dont elle jouissait par rapport à la SDN, tout en conservant une grande autonomie financière. L'ECOSOC et l'OIT se garantissent un droit mutuel de participer à leurs réunions et de s'y exprimer sur des questions relevant de leurs sphères d'intérêt respectives. Cela peut paraître un résultat modeste au regard des termes de la Déclaration de Philadelphie revendiquant de voir l'OIT devenir l'institution internationale centrale pour toutes les questions sociales dans l'ordre d'après-guerre. Pour la plupart des observateurs de 1946, toutefois, ce résultat est fort satisfaisant. L'OIT a survécu et trouve sa place dans le nouvel ordre mondial, avec même une indépendance significative. Comme de nombreux partisans de l'OIT le constatent, cela va plus loin – et même bien plus loin – que ce que l'on pouvait attendre durant les deux années écoulées depuis les jours fastes de Philadelphie.

C'est, dans une large mesure, l'imminence de la guerre froide qui évite à l'OIT d'être victime du nouvel ordre de l'après-guerre; mais c'est pour cette même raison que sa position reste précaire, car elle n'est pas épargnée par les retombées du conflit entre l'Est et l'Ouest qui interfère dans ses débats. D'une part, et bien que l'Union soviétique soit encore extérieure à l'Organisation, la Pologne et la Tchécoslovaquie en restent Membres, même après avoir rejoint le camp communiste. D'autre part, l'OIT, qui s'en remettait au soutien des alliés occidentaux

360 *Ibid.*, pp. 77-99.

361 *Ibid.*, pp. 211-219.

362 L'OIT est la première des cinq institutions spécialisées à signer un accord avec l'ECOSOC des Nations Unies cette année-là. Les quatre autres sont: l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) et le Fonds monétaire international (FMI).

pour assurer sa survie, devient de plus en plus dépendante de la bonne volonté de son principal soutien, le gouvernement des États-Unis. Dans le contexte de la guerre froide, comme on le verra dans la troisième partie du présent chapitre, cela conduit naturellement l'Organisation à devenir une organisation de première ligne du camp occidental.

L'indépendance de l'Inde et la première «décolonisation» de l'OIT

La position exposée de l'OIT et sa dépendance des alliés occidentaux influent aussi sur la façon dont elle aborde les débuts de la décolonisation en Asie. En août 1947, l'indépendance de l'Inde constitue le prélude d'un mouvement qui voit Ceylan (Sri Lanka) et la Birmanie (le Myanmar) suivre l'exemple indien. Ailleurs, en Indonésie, en Malaisie et en Indochine, mais aussi dans des pays extérieurs à l'Asie, comme l'Algérie, les puissances coloniales mènent dans les années 1940 et 1950 des guerres sanglantes pour éviter ce qu'elles considèrent comme l'effet domino du nationalisme anticolonial incontrôlé. Rapidement, le système des Nations Unies devient la scène principale des affrontements idéologiques qui accompagnent le processus de la décolonisation, dans le cadre duquel les pays du Sud se battent pour établir «une conception entièrement nouvelle de l'ordre mondial, conception fondée sur l'éclatement de l'empire plutôt que sur son maintien»³⁶³.

Au départ, l'OIT n'est guère affectée par ces événements. Comme l'Union soviétique a quitté l'OIT en 1940, elle ne peut pas s'en servir pour faire passer la rhétorique anticoloniale qu'elle utilise de plus en plus à l'échelle internationale. Ce qui, de fait, confère aux puissances coloniales une plus grande marge de manœuvre pour se protéger de ce qu'elles considèrent comme une «internationalisation» induite de leurs affaires impériales³⁶⁴. En 1947, la CIT adopte une convention sur la «politique sociale dans les territoires non métropolitains», qui mène à son terme le travail sur la question coloniale amorcé à Philadelphie³⁶⁵. L'engagement à établir des États-providence essentiellement coloniaux, avec des politiques visant à «tendre en premier lieu au bien-être et au développement des peuples de ces territoires», est compris par les puissances coloniales comme une autorisation de repousser toute demande de concessions politiques plus larges.

Après 1947, et jusqu'à la fin des années 1950, les affaires coloniales au sein de l'OIT relèvent exclusivement de la Commission d'experts pour la politique sociale dans les territoires non métropolitains. Celle-ci se réunit cinq fois entre

³⁶³ Mazower, *No Enchanted Palace*, p. 185.

³⁶⁴ Maul, *Human Rights, Development and Decolonization*, pp. 86-99.

³⁶⁵ Convention (n° 82) sur la politique sociale (territoires non métropolitains), 1947.

1950 et 1957 pour traiter d'un large éventail de questions de politique sociale et de politique du travail. Dans l'ensemble, les conclusions de cette commission s'inscrivent dans la ligne générale du discours de l'époque sur le développement. Comme cela avait été le cas de son prédécesseur dans les années 1920, le Comité d'experts sur le travail indigène, la composition même de la commission garantit que l'on éludera tous les sujets de controverse concernant la politique coloniale officielle. Jusqu'à sa dissolution, cette commission est restée principalement constituée d'hommes blancs, dont la plupart était des administrateurs coloniaux ou des universitaires venus des métropoles coloniales³⁶⁶.

L'OIT ne tient pas non plus à être trop étroitement associée au travail des Nations Unies en matière coloniale. Ainsi, dans un premier temps, l'Organisation hésite beaucoup à accepter les demandes de collaboration avec le Conseil de tutelle des Nations Unies et les nouvelles commissions établies par l'ECOSOC pour traiter des questions coloniales, par crainte de voir les débats fortement «politisés» au sein de ces organes se propager à l'OIT. C'est sous l'influence des nouveaux États Membres asiatiques – surtout de l'Inde – qui viennent de rompre leurs liens avec le régime colonial que les questions coloniales finissent par entrer dans les discussions de l'OIT durant les premières années de l'après-guerre. La position de l'Inde au sein de l'OIT est exceptionnelle à plus d'un titre. En tant que seul État Membre «colonial» elle a déjà acquis, durant l'entre-deux-guerres, une solide expérience de première main sur les politiques de l'OIT. Les représentants indiens à la CIT ont longtemps plaidé en faveur d'un recentrage de l'Organisation sur les problèmes et les besoins des pays asiatiques, plutôt que de se cantonner à son eurocentrisme et aux problèmes des pays industrialisés de l'Ouest³⁶⁷. La taille et le potentiel économique du pays confèrent une crédibilité indéniable à ces revendications. Avant même son indépendance, l'Inde était le troisième contributeur aux finances de l'OIT, après les États-Unis et la Grande-Bretagne, fournissant 8 pour cent du budget de l'Organisation³⁶⁸. Après la guerre, le Japon étant sous administration militaire des États-Unis, et la Chine, déchirée par la guerre civile, l'Inde assume naturellement le rôle de leader régional. De plus, son gouvernement affirme une ferme volonté d'agir non seulement comme porte-parole de l'Asie, mais aussi comme fer de lance de l'anticolonialisme sur la scène internationale. L'objectif déclaré de l'Inde est alors de «décoloniser» les organisations internationales³⁶⁹.

L'OIT devient vite l'un des principaux lieux de cette lutte. Du point de vue indien, un premier pas s'impose dans cette direction: poursuivre la régionalisation de l'Organisation. Après la guerre, l'Inde et la Chine demandent régulièrement

366 Maul, *Human Rights, Development and Decolonization*, pp. 173-183.

367 Rodgers, «India, the ILO and the Quest for Social Justice since 1919»; L. N. Birla et P. P. Pillai, *India and the ILO* (Oxford, Oxford University Press, 1946).

368 Rodgers, «India, the ILO and the Quest for Social Justice since 1919».

369 Mazower, *No Enchanted Palace*, pp. 185-187.

à l'OIT de renforcer ses structures «locales». Durant l'entre-deux-guerres, l'OIT dispose de deux bureaux de correspondance en Asie de l'Est, à Delhi et Nanjing. En plus de ces petits avant-postes, quelques missions de fonctionnaires du BIT constituent les seuls moyens de contact direct avec l'Asie de l'Est. La première étape d'une plus grande attention portée aux problèmes du continent asiatique sera la réunion d'une conférence régionale, selon le modèle des conférences régionales américaines de Santiago (1936) et de La Havane (1939). Si cette idée avait déjà été avancée durant le mandat d'Harold Butler dans les années 1930, elle n'avait pu se concrétiser du fait du déclenchement de la seconde guerre mondiale. Toutefois, l'OIT s'est préparée à tenir une telle réunion dès 1942. Après une réunion préparatoire à Delhi fin 1947, la première Conférence régionale asiatique a lieu à Nuwara Eliya (Ceylan) fin décembre 1949 et début janvier 1950.

Un effort similaire pour réformer les structures organisationnelles de l'OIT se révélera être une entreprise beaucoup plus difficile. Les premières tentatives pour faire en sorte que le Conseil d'administration reflète mieux la composition géographique de l'Organisation échouent. Le déséquilibre en faveur des pays occidentaux et industrialisés est maintenu: 12 sièges sur 32 reviennent à l'Europe, et 11, à l'Amérique du Nord et du Sud, tandis que l'Asie, qui représente près de la moitié de la population mondiale, ne dispose que de 5 sièges. L'Afrique, qui reste principalement sous domination coloniale, n'a d'autres représentants que ceux de l'Afrique du Sud dominée par les Blancs. Pour l'instant, les pays industrialisés restent dominants. En comparaison, les tentatives de mettre en place un recrutement géographiquement mieux équilibré du personnel du BIT connaissent un peu plus de réussite³⁷⁰.

Les représentants de l'Inde critiquent depuis longtemps ce qui, à leurs yeux, constitue un déséquilibre géographique flagrant dans la composition du personnel du BIT, notamment aux échelons supérieurs. C'est en effet un problème fortement enraciné. Durant tout l'entre-deux-guerres, un seul représentant d'une nation non occidentale, le Japon, a pu accéder à un poste de haut niveau dans l'ensemble des organes de la SDN. Même aux niveaux moins élevés du BIT, on ne compte qu'un maximum de 4 Indiens sur environ 200 personnes. En plus de demander que ce nombre soit considérablement augmenté à tous les niveaux, la Chine et l'Inde ont toutes deux commencé, durant la guerre, à appeler avec insistance à ce que le poste à forte portée symbolique de Directeur général adjoint soit occupé par un fonctionnaire asiatique. Mais il faudra attendre quatre ans après qu'Edward Phelan a consulté pour la première fois les représentants asiatiques à la Conférence de Philadelphie pour que Raghunath Rao puisse occuper ce poste, en mars 1948. Dans les années précédant sa nomination, la question a été reportée à plusieurs reprises, en partie à cause de la réticence britannique à l'idée d'un Directeur général adjoint potentiellement anticolonialiste. Le changement

370 Maul, *Human Rights, Development and Decolonization*, pp. 111-118.

a été lent, et il a fallu l'accélération de la décolonisation dans les années 1950 pour observer une répartition géographique plus équilibrée à tous les niveaux de l'administration³⁷¹.

Toutefois, c'est dans un tout autre domaine que se situent la contribution la plus significative de l'Inde et l'apport de la première vague de la décolonisation à la structure et au programme de l'OIT. Lors de la première Conférence régionale asiatique «préparatoire» à Delhi en 1947, les États asiatiques demandent davantage qu'une représentation plus équitable au sein de l'Organisation. Des pays comme l'Inde ou la Birmanie, qui viennent de se libérer de la domination coloniale, revendiquent avant tout une aide pour surmonter leur état de sous-développement. Ainsi, dans son discours d'ouverture de la conférence de Delhi, le Premier ministre indien, Jawaharlal Nehru, souhaite voir l'OIT devenir un courtier en matière de connaissances et d'expertise pour les pays en développement, une institution qui organiserait le transfert et la redistribution des ressources des pays occidentaux industrialisés vers le Sud. Les appels de Jawaharlal Nehru et d'autres allant dans le même sens sont fondés sur des arguments tant moraux que pratiques. Selon eux, l'OIT devrait aider les pays en développement à surmonter leur passé colonial et, parallèlement, prendre en compte l'interdépendance croissante de la nouvelle économie mondiale postcoloniale. Concrètement, cela impliquerait que l'OIT s'oriente vers des activités opérationnelles et concentre à l'avenir son travail sur l'appui aux pays anciennement colonisés pour les aider à développer leurs économies nationales, soutenir leurs efforts d'industrialisation et de développement rural et leur fournir l'expertise technique afin d'accroître la productivité et de constituer une main-d'œuvre moderne³⁷². La voix de l'Asie trouve des échos en Amérique latine, où les conférences régionales de Mexico (1946) et de Montevideo (1949) reprennent les revendications de sécurité économique et de droits socio-économiques à l'échelle internationale, revendications exprimées dès avant la guerre et reprises dans la Déclaration de Philadelphie. Ces appels sont renforcés par d'autres en faveur d'une conception plus concrète de l'action de l'Organisation, mais issue d'un point de vue totalement différent.

De la reconstruction au développement

Au moment où l'OIT commence à élargir son horizon au-delà de l'Europe et des Amériques, elle amorce aussi son établissement en tant qu'institution opérationnelle par l'extension de ses activités d'assistance technique. Comme l'ont montré les chapitres précédents, l'OIT a déjà, durant l'entre-deux-guerres, acquis une certaine expertise et envoyé des missions d'assistance technique en Amérique latine,

³⁷¹ Ibid.

³⁷² *Record of Proceedings*, Rep. X, Conférence régionale asiatique I (1947), pp. 1-6.

en Europe du Sud-Est et même, dans certains cas, en Asie et en Afrique du Nord. Comme l'a montré une récente étude sur la SDN, «une conception du développement comme projet interventionniste de transformation socio-économique systématique» était déjà en vigueur, ce qui était aussi vrai pour l'OIT. Ce qui survient dans l'après-guerre, c'est donc moins la «naissance du développement» que la «réactualisation de la politique globale du développement telle qu'elle avait été formulée et mise en pratique au cours des décennies précédentes»³⁷³. Ainsi, la guerre aura au moins contribué à renforcer l'engagement de l'OIT pour se positionner comme une source unique de connaissances techniques. En vertu de la Déclaration de Philadelphie, l'OIT doit prêter ses services à la fois à l'effort de reconstruction d'après-guerre en Europe et en vue «de réaliser l'avancement économique et social des régions dont la mise en valeur est peu avancée»³⁷⁴. Implicitement, les deux volets de ce mandat impliquent que l'Organisation développe ses activités pratiques.

Toutefois, ce sont seulement les circonstances historiques particulières de l'immédiat après-guerre qui ont permis de concrétiser ce mandat. Les pressions exercées sur l'OIT pour qu'elle étende ses activités opérationnelles – même si cela implique de donner une moindre importance à ses activités normatives «classiques» – ont plusieurs origines. Outre les demandes croissantes des pays d'Asie et d'Amérique latine, elles proviennent aussi des changements dans la politique intérieure et étrangère des États-Unis, où le Congrès dominé par les Républicains commence à revenir sur la politique du New Deal. À l'OIT, le changement de climat se ressent à l'attitude de plus en plus critique des fonctionnaires américains à l'encontre de l'action normative, sans parler de l'hostilité ouverte des représentants des entreprises américaines vis-à-vis de l'OIT à la fin des années 1940³⁷⁵.

Parallèlement, le lancement de l'aide américaine dans le cadre du plan Marshall – officiellement, le Programme de rétablissement européen – donne une impulsion à l'extension des activités d'assistance technique du BIT. En juin 1947, Washington offre à ses alliés européens (y compris aux gouvernements qui se situent dans la zone d'influence soviétique) une aide à la reconstruction dans le cadre d'un vaste programme de rétablissement européen. Le refus de l'Union soviétique et de ses alliés, comme la Tchécoslovaquie et la Pologne, aboutit à la création de l'Organisation européenne de coopération économique (OECE) qui a pour tâche d'administrer l'aide américaine. Les États-Unis incitent l'OIT à fournir à la nouvelle organisation son expertise technique en matière de

373 Frey, Kunkel et Unger, «Introduction: International Organizations, Global Development, and the Making of the Contemporary World», p. 7.

374 Déclaration de Philadelphie.

375 Les discussions sur la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, en sont un bon exemple. Alors même que la convention était adoptée par la CIT, la loi Taft-Hartley restreignait les droits syndicaux aux États-Unis. Voir Nelson Lichtenstein, *State of the Union: A Century of American Labor. Politics and Society in Twentieth-Century America* (Oxford, Princeton University Press, 2002), pp. 115-122.

formation professionnelle, ainsi que ses données statistiques sur les excédents et les déficits de main-d'œuvre. Il devient rapidement clair que désormais toute participation de l'OIT à la reconstruction en Europe sera subordonnée à sa coopération avec l'OECE³⁷⁶.

C'est dans cette situation que survient un changement prévu de longue date à la tête de l'Organisation. En juin 1948, le Conseil d'administration élit à l'unanimité David Abner Morse, secrétaire d'État au Travail par intérim, âgé de 40 ans, comme nouveau Directeur général du BIT. Avant sa nomination à Genève, David Morse a consacré presque toute sa vie professionnelle aux questions du travail et de la politique sociale, d'abord au niveau national, puis à l'échelle internationale. Son travail pour les organismes du New Deal intervenant dans le champ général du droit du travail au cours des années 1930 l'a qualifié pour ses affectations pendant la seconde guerre mondiale. Durant cette période, en tant que chef de divers départements militaires américains traitant des affaires du travail, David Morse est le principal fonctionnaire chargé d'élaborer des plans pour la redémocratisation des relations professionnelles, notamment par la reconstruction de syndicats libres en Italie et en Allemagne. À l'image de celles de nombreux acteurs libéraux du New Deal, les expériences des affaires intérieures et du temps de guerre acquises par David Morse nourrissent ses activités ultérieures sur la scène internationale. À son retour aux États-Unis en 1946, il est nommé au nouveau poste de secrétaire adjoint du Travail pour les affaires internationales par le Président Truman. Il y met à profit son expérience du temps de guerre et contribue à faire du secrétariat d'État au Travail un instrument de la politique étrangère américaine. En 1947, l'une de ses principales tâches est d'obtenir le soutien de l'AFL et du CIO, ainsi que de leurs alliés européens, pour la mise en place du plan Marshall. David Morse est aussi l'un des premiers partisans de l'extension au-delà de l'Europe des politiques à l'origine du plan Marshall. Il participe ainsi au débat qui précède l'annonce, en janvier 1949, du Programme point IV de Harry Truman, où cette idée se précise. La principale raison pour laquelle le gouvernement américain fait pression pour que David Morse soit nommé est sans aucun doute l'espoir qu'il pourra utiliser son poste pour obtenir des soutiens en faveur du plan Marshall et des premières politiques internationales de développement, ce qui implique une expansion massive des services techniques du BIT³⁷⁷.

376 Sur l'OECE, voir notamment Matthieu Leimgruber et Matthias Schmelzer (dir. de publ.), *The OECD and the International Political Economy since 1948* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2017).

377 Toutes les informations biographiques sont basées sur mes propres recherches dans David A. Morse Papers (DAMP), MC097, Public Policy Papers, Department of Rare Books and Special Collections (RBSC), Princeton University Library, et dans les archives du BIT à Genève (ILOA). Voir aussi Daniel Maul, «Morse, David Abner», dans *IO BIO, Biographical Dictionary of Secretaries-General of International Organizations*, publié sous la direction de Bob Reinalda, Kent J. Kille et Jaci Eisenberg, www.ru.nl/fm/iobio.

C'est dans l'atmosphère tendue et l'animosité croissante de la guerre froide que David Morse prend ses fonctions. Durant son premier mandat, le nouveau Directeur général reste en contact étroit avec le Département d'État pour toute une série de questions. L'élément central des discussions est la meilleure façon d'utiliser la position de David Morse pour surmonter le scepticisme à l'égard du plan Marshall et les craintes de domination américaine qu'il suscite. Selon ses propres souvenirs, l'une des premières actions officielles de David Morse est alors d'organiser une rencontre entre le secrétaire d'État américain au Commerce, Averell Harriman, et les Français Léon Jouhaux et Paul Ramadier, ce dernier étant ministre des Finances. Lors de cette rencontre, David Morse et Averell Harriman expliquent à leurs interlocuteurs l'importance du plan Marshall qui, du point de vue américain, serait avant tout un dispositif pour contrer les avancées communistes en Europe³⁷⁸.

Fin 1948, David Morse prononce son premier discours programmatique devant le Conseil d'administration. Il y appelle à prendre des mesures pour consolider d'abord puis ensuite systématiquement étendre toutes les activités techniques du BIT relatives à la «main-d'œuvre». Cette évolution est coordonnée avec l'OECE qui, lors de sa conférence constitutive plus tôt dans l'année, prévoyait que l'OIT aurait un rôle à jouer dans la reconstruction européenne, précisément dans ce domaine, ainsi que dans la coordination des migrations de main-d'œuvre³⁷⁹. Au moment où David Morse s'adresse au Conseil d'administration, le débat sur l'assistance technique a déjà commencé à s'élargir au-delà de la sphère européenne. Très peu de temps plus tard, en janvier 1949, dans le discours d'ouverture de son deuxième mandat, connu aussi sous le titre «Discours des quatre points» (*Four Point Speech*), le Président Truman plaide pour l'extension du plan Marshall au-delà de l'Europe. Au point IV, il s'engage à fournir aux régions sous-développées du monde des ressources technologiques et un savoir-faire spécialisé pour les aider à accroître leur productivité. Comme dans le plan Marshall, cet objectif d'accroissement de la productivité est au centre du programme, ce qui permet à l'OIT de s'y raccorder directement³⁸⁰. Dans son discours, le Président Truman propose expressément que le système des Nations Unies soit le canal par lequel ce soutien technique serait fourni, car cela permettrait d'en partager la charge

378 La collection Oral History Interviews with David A. Morse (OHIM) est conservée aux archives du Harry S. Truman Presidential Library & Museum, NARA, Independence, MO. Trois entretiens différents ont eu lieu avec D. Morse en 1977: le 25 juillet, le 30 juillet et le 3 août. Concernant la rencontre avec L. Jouhaux et P. Ramadier, voir OHIM, 30 juillet, 1977, p. 110. Les transcriptions de ces entretiens sont disponibles en ligne, à l'adresse www.trumanlibrary.org/oralhist/morse.htm.

379 Alcock, *History of the International Labor Organization*, p. 210.

380 Charles Maier, «The Politics of Productivity: Foundations of American International Economic Policy after World War II», *International Organization*, vol. 31, n° 4 (1977), pp. 607-633.

financière et de désamorcer les critiques politiques prévisibles dans les pays bénéficiaires si les fonds provenaient directement des États-Unis³⁸¹.

Après le discours du Président Truman, David Morse s'assure que le gouvernement américain est conscient du fait que l'OIT entend jouer un rôle actif dans la mise en œuvre du Programme point IV. Dès novembre 1948, à la veille de son voyage en Inde pour la Conférence régionale asiatique, David Morse reçoit l'assurance du secrétaire d'État George Marshall que le gouvernement des États-Unis accordera une très haute importance à une éventuelle contribution de l'OIT à «une action économique et sociale agressive» dans la lutte contre le communisme³⁸². Peu de temps après, le Département d'État fait parvenir à David Morse un mémorandum confirmant que l'OIT, avec son programme pour la main-d'œuvre, est, du point de vue américain, l'organisation la mieux adaptée pour fournir une assistance technique³⁸³. Enfin, en janvier 1949, après le discours du Président Truman, David Morse contacte le nouveau secrétaire d'État, Dean Acheson, pour lui rappeler que l'OIT peut apporter une contribution réelle à la lutte défensive contre le communisme en fournissant une aide aux régions sous-développées du monde. Comme il le souligne, le projet de l'OIT d'établir un programme d'assistance technique pour la reconstruction européenne s'ajuste «parfaitement à la politique énoncée par le président», et il assure à Dean Acheson que l'Organisation est «disposée à une coopération maximale»³⁸⁴.

Il est convenu que, dans un premier temps, l'OIT perçoive de l'Administration de coopération économique (ACE), organisme chargé de la répartition des fonds dans le cadre du plan Marshall, un million de dollars des États-Unis pour un projet modèle dans le domaine de la formation professionnelle. Cette procédure suscite un certain malaise parmi les représentants des syndicats et des gouvernements européens. Ainsi, Léon Jouhaux, président du groupe des travailleurs au Conseil d'administration, se déclare alors préoccupé de voir ce programme d'assistance technique faire tomber l'OIT sous le contrôle des États-Unis³⁸⁵. En outre, à ce stade, les représentants de nombreuses organisations syndicales européennes craignent que cette politique n'accentue la désintégration de la FSM où,

381 Robert A. Packenham, *Liberal America and the Third World: Political Development Ideas in Foreign Aid and Social Science* (Princeton, Princeton University Press, 1973), pp. 43-49.

382 G. Marshall à D. Morse le 24 novembre 1948, cité par Maul, dans *Human Rights, Development and Decolonization*, p. 126.

383 Ce mémorandum interne anticipait le Programme point IV et mettait l'accent sur l'importance première du rôle que pouvaient y jouer les organisations internationales. L'OIT était considérée comme la plus avancée d'entre elles en termes d'assistance technique, avec la FAO et l'Organisation mondiale de la santé (OMS).

384 D. Morse à D. Acheson le 31 janvier 1949, cité par Maul, dans *Human Rights, Development and Decolonization*, p. 127.

385 OHIM, 30 juillet 1977, p. 109.

pratiquement depuis le début, sévit une sévère controverse interne à propos du plan Marshall³⁸⁶.

Toutefois, en 1949, la FSM commence à se désagréger: en octobre, la plupart des syndicats non communistes rompent avec elle pour créer la Confédération internationale des syndicats libres (CISL). Les syndicats américains adhèrent à cette nouvelle internationale qui obtient une majorité qualifiée, voire une position de monopole, au sein du groupe des travailleurs, à l'image de la FSM avant la guerre. Pour David Morse, cela signifie la fin des turbulences au sein du groupe des travailleurs, caractéristiques de l'intermède de la FSM entre 1945 et 1949³⁸⁷.

De bien des manières, les débuts du programme d'assistance technique s'inscrivent dans le contexte de la guerre froide. Il ne fait aucun doute que David Morse a l'intention d'utiliser l'assistance technique pour faire de l'OIT un instrument plus efficace au service du camp occidental et porter ses activités en première ligne du conflit avec l'Union soviétique. Et ce n'est pas une coïncidence si l'un des premiers pays extérieurs au cadre du Programme européen de reconstruction à bénéficier du Programme de la main-d'œuvre est la Yougoslavie de Josip Broz Tito, qui vient juste de rompre avec Joseph Staline pour entrer en dissidence au sein du bloc de l'Est³⁸⁸.

L'imminence de la guerre froide constitue la toile de fond des discussions relatives à un deuxième domaine dans lequel l'OIT souhaite contribuer à la reconstruction européenne: la régulation des migrations internationales. À l'évidence, il ne s'agit pas d'un nouveau domaine d'activité pour l'OIT. Durant l'entre-deux-guerres, l'Organisation s'est d'abord occupée de l'intégration sociale des réfugiés, puis de promouvoir la coordination internationale des migrations de main-d'œuvre pour atténuer les effets de la Grande Dépression. Après 1945, la question revient à l'ordre du jour avec une urgence renouvelée. La démobilisation de millions de soldats aggrave l'excédent de main-d'œuvre qui s'est constitué durant la guerre dans de nombreux pays. Leur réinsertion sur le marché du travail est un véritable défi. En outre, des millions de personnes «déplacées», souvent dans l'impossibilité de regagner leur pays d'origine ou qui ne sont pas désireuses de le faire, sont piégées en des lieux où elles ne trouvent pas de travail. Dans le même temps, on observe une demande massive de main-d'œuvre qualifiée en Amérique latine et dans des pays comme l'Australie, en situation d'industrialisation et d'expansion économique. Dans ces circonstances, David Morse renouvelle

386 Anthony Carew, «A False Dawn: The World Federation of Trade Unions (1945-1949)», dans l'ouvrage publié sous la direction d'Anthony Carew et coll., *The International Confederation of Free Trade Unions* (Berne, Peter Lang, 2000). S'agissant de la question générale de la position de l'AFL au début de la guerre froide et par rapport au plan Marshall, voir Carew, *American Labour's Cold War Abroad*, pp. 58-64.

387 *Ibid.*

388 OHIM, 3 août 1977, p. 145.

la demande que l'OIT avait formulée dans l'entre-deux-guerres de devenir l'institution internationale centrale aussi bien pour l'étude des migrations que pour leur réglementation³⁸⁹. Mais, à la différence de la situation antérieure à la guerre, en 1948 plusieurs organisations s'intéressent à la question des migrations. En plus de l'OIT entrent dans le débat les Nations Unies, l'UNESCO, l'OMS, la FAO et la Banque mondiale. Mais les efforts de ces organisations ne sont pas coordonnés, et aucune d'entre elles n'a l'expérience de l'OIT en la matière. En conséquence, David Morse prend l'initiative, et l'OIT commence à envoyer des missions de terrain dans les pays d'émigration potentielle, comme l'Italie, l'Allemagne ou l'Autriche et des missions pilotes dans deux pays bénéficiaires potentiels en Amérique latine, l'Équateur et la Bolivie³⁹⁰.

Toutefois, toutes ces initiatives ne mènent finalement à rien, ou presque. À l'époque, comme aujourd'hui, les migrations deviennent un sujet fortement politisé, sinon toxique. Certaines nations européennes – notamment celles qui ont une longue tradition d'émigration outre-mer, comme l'Italie – réalisent l'utilité potentielle d'une «forte émigration, contrôlée et organisée» en tant que «soupape de sûreté» face au chômage de masse et accueillent avec faveur les initiatives de l'OIT³⁹¹. Toutefois, pour des raisons politiques autant qu'économiques, les gouvernements s'opposent majoritairement à l'idée de voir un organisme international interférer avec leur politique migratoire. Quant aux syndicats, ils craignent souvent de voir les migrations en provenance des pays pauvres faire baisser les normes en vigueur dans le pays d'accueil.

Les appréhensions sont particulièrement fortes parmi les gouvernements à propos des réfugiés et des personnes déplacées. D'une certaine façon, la situation est très paradoxale. Même si la plupart des participants aux débats – gouvernements, employeurs et syndicats – conviennent que la coordination des migrations internationales est essentielle pour la reconstruction de l'économie mondiale, bien peu d'entre eux sont prêts à voir leurs prérogatives nationales entamées et à transférer la responsabilité et le pouvoir de décision à un organisme international. Si la compétence technique du BIT dans ce domaine n'est pas remise en question, elle pèse peu au regard des considérations politiques, exacerbées par l'accentuation de la division entre l'Est et l'Ouest. C'est finalement le manque de soutien des États-Unis qui fait définitivement échouer le projet lors de la Conférence des migrations qui s'est tenue à Naples en 1951. Au plus fort du maccarthysme, les craintes d'infiltrations communistes sont fortes, ce qui dissuade les dirigeants américains de conclure tout accord contraignant avec des organisations internationales dont des pays communistes sont aussi membres

389 Alcock, *History of the International Labor Organization*, pp. 220-234.

390 *Ibid.*

391 *Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, 33^e session, 1950 (Genève, BIT, 1951), p. 271.

(la Pologne et la Tchécoslovaquie dans le cas de l'OIT). Finalement, une administration provisoire des migrations, aux compétences limitées, est instituée à Naples, et le BIT se retrouve avec la tâche secondaire de fournir une assistance technique dans le domaine de la formation professionnelle. Rétrospectivement, il s'agit là de la fin des ambitions élevées de l'OIT dans ce domaine. Ce qui reste de l'engagement de l'Organisation en matière de migrations internationales, ce sont la convention n° 97 et la recommandation n° 86 sur les travailleurs migrants (révisées), adoptées par la CIT en 1949. En fin de compte, ces deux instruments traitent surtout de questions techniques relatives aux migrations et au traitement des migrants en ce qui concerne les salaires, les heures de travail et la formation, mais l'engagement de l'OIT ne touche en rien aux questions de réglementation internationale des migrations de main-d'œuvre³⁹².

Vu sous un angle différent, et compte tenu de l'imminence de la guerre froide, l'échec des ambitions de l'OIT de devenir une institution internationale chargée des migrations internationales donne à l'Organisation une raison supplémentaire de se réorienter depuis la scène européenne vers les pays en développement. Toutefois, la guerre froide n'est pas la seule explication. Tout aussi important est le fait que la direction du BIT décide de répondre à une réelle demande: de plus en plus de voix d'États Membres s'élèvent pour lui demander de prêter plus d'attention aux problèmes du monde non européen. Ce sont notamment les discussions avec divers correspondants de l'OIT et des représentants de pays d'Amérique latine et d'Asie qui font prendre au nouveau Directeur général la mesure à la fois des besoins existants et de l'énorme potentiel de réussite d'activités d'assistance technique adaptées aux nécessités des régions les moins développées du monde. Le conflit entre l'Est et l'Ouest ajoute un sentiment d'urgence à ces considérations, notamment après que, en 1949, le Parti communiste est sorti vainqueur de la longue guerre civile en Chine et vu qu'un conflit similaire se profile dans la péninsule coréenne.

Telles sont les circonstances dans lesquelles David Morse propose à la CIT, en 1949, de transformer l'OIT en une institution au service des besoins spécifiques des pays qui sont à des stades «moins avancés de développement économique». Le Bureau, déclare-t-il, est favorable au changement, parce que «[n]ous devons continuer de veiller à ce que ses travaux soient de la plus grande valeur pratique pour tous les États Membres, et non pas simplement pour tel ou tel groupe d'entre eux». Bien entendu, cette déclaration répond directement au sentiment qu'éprouvent de vastes régions du monde d'avoir jusqu'à présent été négligées dans le travail du BIT. David Morse déclare que l'Organisation a compris qu'il existe, dans de larges pans de la population mondiale, des aspirations à l'industrialisation, à l'accroissement de la production et à une amélioration accélérée

392 Seuls les pays communistes se sont opposés à ces instruments.

des niveaux de vie. Il propose soutien et assistance dans plusieurs domaines: mise en œuvre de la formation professionnelle, accroissement de la productivité du travail, application de méthodes modernes de protection des travailleurs et organisation des relations professionnelles³⁹³. Ces promesses sont accueillies avec enthousiasme par un grand nombre de représentants des pays d'Asie et d'Amérique latine présents à la Conférence.

Dans son rapport à la Conférence régionale asienne de Nuwara Eliya, fin 1949, David Morse déclare que l'Asie est désormais le nouveau centre d'intérêt des activités du BIT. Il assure ensuite que «les millions de voix des peuples de l'Asie qui crient misère» ont été entendues à Genève³⁹⁴. Dans son message à la conférence, Jawaharlal Nehru félicite l'OIT de donner suite aux promesses de la Déclaration de Philadelphie par des actions concrètes. Un délégué des travailleurs de Ceylan exprime le sentiment général en saluant le fait que «l'OIT a enfin pris conscience de ses devoirs envers un continent si longtemps négligé»³⁹⁵. Les participants ne minimisent pas l'influence de la guerre froide sur la transformation de l'OIT. Ceux qui se tournent de toute façon vers le camp occidental font bon accueil aux programmes d'assistance technique en tant que moyen de contenir les avancées du communisme en Asie, tandis que d'autres, comme l'Inde, la Birmanie ou l'Indonésie, qui ont adopté une position de neutralité, restent silencieux sur la question. Un représentant des Philippines appelle clairement les nations occidentales industrialisées à «transférer leurs ressources dans cette partie de leur monde» pour garantir une sécurité «que la force des armes ne pourrait en aucun cas conquérir»³⁹⁶. Ainsi, les bénéficiaires potentiels ont utilisé la vocation anti-communiste du programme pour intensifier leurs demandes adressées aux pays donateurs potentiels.

C'est dans ces circonstances que l'OIT, au tournant de 1949 à 1950, devient officiellement une institution d'assistance technique au développement économique³⁹⁷. En cela, elle n'agit évidemment pas isolément, car des plans pour une approche coordonnée du développement par l'ensemble du système des Nations Unies ont déjà été formulés, à l'Assemblée générale et à l'ECOSOC, avant même l'initiative du Président Truman. En 1948, une résolution de l'ECOSOC institue plusieurs commissions régionales chargées des problèmes économiques et sociaux des pays en développement. En mars 1949, l'ECOSOC en adopte une autre,

393 *Compte rendu des travaux*, Rapport du Directeur général, Conférence internationale du Travail, 32^e session, Genève 1949 (Genève, BIT, 1951), pp 3, 4 et 133.

394 Voir notamment la partie «The ILO and Asia», *Record of Proceedings*, Rep. I: Report of the Director-General, Conférence régionale asienne II (1950), pp. 137-153.

395 *Record of Proceedings*, Conférence régionale asienne II (1950), p. 81.

396 *Ibid.*, p. 115.

397 *Procès-verbaux de la 109^e session du Conseil d'administration*, Genève, juin-juillet 1949, pp. 61-64.



Le Directeur général David Morse en compagnie du Premier ministre indien Jawaharlal Nehru lors de la quatrième Conférence régionale asienne à New Delhi (Inde) en 1957.

appelant le Secrétaire général à élaborer un programme coordonné d'assistance technique aux pays sous-développés³⁹⁸. Les négociations au sein des Nations Unies concernant la conception d'un tel programme, auxquelles l'OIT participe, se déroulent tout au long de 1949. En 1950, l'OIT devient l'un des organes exécutifs du nouveau Programme élargi d'assistance technique (PEAT) qui financera la majorité des projets dans ce domaine. David Morse et les dirigeants des autres institutions impliquées dans ce programme étendu (la FAO, l'OMS et six autres institutions spécialisées des Nations Unies) se réunissent désormais au sein du Bureau de l'assistance technique pour décider de l'allocation des fonds. Le programme d'assistance technique s'inscrit dans le cadre plus général des activités de développement des Nations Unies. Du point de vue de l'OIT, cela a l'avantage de supprimer (ou du moins d'occulter) la forte connexion avec les objectifs de la politique étrangère des États-Unis qui sous-tendait le premier virage vers l'assistance technique. Cela contribue aussi à apaiser les craintes, au sein de l'OIT et en dehors, de voir l'assistance technique signifier une influence américaine accrue sur ses activités.

398 La première de ces institutions, créée au début de 1947, a été la Commission économique pour l'Asie et l'Extrême-Orient (CEAEO), aujourd'hui Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP). Elle a été suivie un an plus tard par la Commission économique pour l'Amérique latine (CEPAL). ECOSOC, résolution 180 (VIII), 3 avril 1949, «e) Assistance technique en vue du développement économique».

Troisième partie **De la décolonisation
à la guerre froide: 1949-1976**

Sous le long mandat de David Morse (1948-1970), l'OIT va connaître de profondes transformations. Les deux principaux moteurs de ce processus, qui transformera le visage de l'Organisation et l'équilibre des forces internes, bouleversant presque tous ses secteurs d'activité, sont la guerre froide et la décolonisation. L'année 1954 marque, à cet égard, un jalon important. Un an après la mort de Joseph Staline, l'Union soviétique réintègre l'OIT, qui, de ce fait, ne peut plus être considérée comme une organisation quasiment de première ligne du camp occidental³⁹⁹. Si cette évolution «normalise» la position de l'OIT au sein du système des Nations Unies, des controverses fondamentales vont resurgir au grand jour, y compris au sujet de la composition tripartite de l'Organisation. La confrontation avec un autre modèle social – celui du bloc communiste – contraint l'OIT à s'interroger constamment sur ses propres fondements et à chercher un équilibre praticable entre la quête de l'universalité et des idées antagonistes de l'organisation sociale⁴⁰⁰.

Parallèlement, durant l'«ère Morse», l'OIT subit une autre mutation, non moins radicale. Sous l'effet de la décomposition rapide des empires coloniaux européens en Asie et en Afrique, l'Organisation voit le nombre de ses États Membres plus que doubler en l'espace de deux décennies, passant de 55 pays en 1948 à 121 en 1970. Cette croissance s'explique presque entièrement par l'adhésion des anciens territoires coloniaux⁴⁰¹. À partir des années 1960, les «pays en développement» forment la majorité des États Membres de l'OIT, ce qui incite fortement l'Organisation à adapter son profil, ses politiques et ses programmes aux besoins et aux exigences de ces pays. L'OIT est poussée à étendre davantage ses fonctions techniques et à accorder une importance toujours plus grande au développement. Sur un autre plan, la décolonisation contribue à «politiser» davantage les réunions de l'OIT. Le combat des nouveaux pays indépendants contre les derniers vestiges du pouvoir colonial et contre les régimes racistes en Afrique australe frappe l'Organisation de plein fouet dans les années 1950 et 1960.

399 Les républiques soviétiques d'Ukraine et de Biélorussie sont admises en tant que membres indépendants en même temps que l'Union soviétique elle-même, conformément à la formule alors en vigueur à l'ONU, qui renforçait la position du bloc de l'Est. Les négociations menées par D. Morse avec les dirigeants soviétiques sont reflétées dans ILOA MF Z 5/1/64/1, Re-admission USSR, 1954, 1961. Voir aussi Cox, «ILO – Limited Monarchy», pp. 105-106.

400 Daniel Roger Maul, «The “Morse Years”: The ILO 1948–1970», dans l'ouvrage publié sous la direction de J. Van Daele et coll., *ILO Histories*, pp. 365-400.

401 Ghébali, *L'Organisation internationale du Travail (OIT)*, pp. 158-159.

Les orientations de l'OIT au cours de cette période s'expliquent dans une large mesure par l'enchevêtrement et le chevauchement des débats relatifs à la guerre froide et à la décolonisation. Ce fait devient particulièrement évident dans le domaine de l'activité normative, où les questions relatives aux droits de l'homme prennent beaucoup d'importance, en particulier dans les années 1950. Dans les débats concernant l'adoption et la mise en œuvre de normes sur la liberté syndicale, le travail forcé et la discrimination, les controverses initiales entre les deux blocs vont donner lieu, de plus en plus, à des débats parallèles opposant les pays occidentaux industrialisés à un groupe de pays émergents de l'hémisphère Sud.

5. Le virage du développement

Avec l'élargissement des services d'assistance technique fournis par l'OIT, les changements de grande ampleur que connaît l'Organisation sous l'influence du processus de décolonisation deviennent tout à fait concrets. Après des débuts modestes dans les années 1950, ce domaine d'activité – qui sera bientôt appelé «coopération technique» – dépassera de loin, dans les années 1960 et 1970, tous les autres par son ampleur. Parallèlement, le passage d'une activité limitée d'assistance technique à une coopération technique de grande envergure a touché pratiquement tous les domaines d'activité de l'OIT. En devenant une organisation de coopération technique, l'OIT finit par se débarrasser de son orientation essentiellement européenne; elle acquiert ainsi un visage beaucoup plus mondial et ses activités sont de plus en plus axées sur les besoins des pays moins industrialisés.

Certes, l'OIT n'est pas seule à s'engager dans ce processus de transition. À l'instar d'autres organisations internationales, elle fait alors partie de l'ensemble du dispositif de développement des Nations Unies qui se met progressivement en place⁴⁰². En même temps, mue par des considérations stratégiques, par ses mandants et par la concurrence entre agences, l'OIT cherche à développer son propre profil. Deux grands programmes en sont l'illustration: le Programme andin, dans les années 1950 et 1960, et le Programme mondial de l'emploi, lancé en 1969 à l'occasion du 50^e anniversaire de l'OIT. Ces deux programmes reflètent des tendances générales dans la réflexion de l'époque sur le développement. À travers le Programme mondial de l'emploi, en particulier, l'OIT assume une position de chef de file dans ce débat et joue un rôle crucial dans un tournant sans grand lendemain, mais malgré tout essentiel, de la réflexion sur le développement qui va, dans les années 1970, se concentrer sur la pauvreté.

Aider les pays à suivre la voie de l'OIT: l'assistance technique dans les années 1950

Lorsque les activités d'assistance technique de l'OIT commencent à prendre leur essor au début des années 1950, elles consistent essentiellement à renforcer les capacités de la main-d'œuvre par la formation professionnelle ou par des projets destinés à améliorer la productivité des travailleurs. Pendant les années 1950, le secteur d'activité des «ressources humaines» occupe ainsi près de 75 pour cent

402 Corinna Unger, *International Development: A Post-War History* (Londres, Bloomsbury, 2018); Frey, Kunkel et Unger, «Introduction: International Organizations, Global Development, and the Making of the Contemporary World»; Richard Jolly et coll., *UN Contributions to Development Thinking and Practice*, United Nations Intellectual History Project (Bloomington, IN, Indiana University Press, 2004).

de tous les programmes d'assistance technique⁴⁰³. À elles seules, les activités de formation professionnelle, clairement orientées vers le soutien aux efforts d'industrialisation des pays en développement, constituent à peu près la moitié des activités d'assistance technique de l'Organisation durant cette période⁴⁰⁴. Même dans les années 1960, lorsque les programmes de l'OIT subiront une réforme importante, avec un élargissement des services fournis pour inclure l'agriculture et des domaines tels que l'éducation ouvrière et la formation à la gestion, le développement des «ressources humaines», centré sur la formation professionnelle, demeurera au cœur de la coopération technique⁴⁰⁵.

L'orientation très nette des premiers programmes d'assistance technique de l'OIT vers le secteur industriel peut aisément s'expliquer par le contexte général dans lequel ils voyaient le jour. À l'origine, l'assistance technique était une extension du Programme de la main-d'œuvre (Manpower Programme) lancé en 1948 pour répondre aux besoins de l'Europe ravagée par la guerre et axé sur la formation professionnelle⁴⁰⁶. Quant au peu d'importance relative accordée au développement rural, cela s'explique par le fait que la formation agricole était la prérogative de la FAO, elle aussi financée par le Programme élargi d'assistance technique (PEAT) des Nations Unies. De manière générale, toutefois, l'accent placé sur le secteur industriel reflète simplement la vision dominante de l'époque en matière de politique de développement. Dans le contexte de la vision «dualiste» – celle de la première génération d'économistes du développement, comme W. Arthur Lewis –, le développement consistait essentiellement à faire passer des sociétés sous-développées du secteur traditionnel au secteur moderne ou industriel. Seul ce dernier pourrait conduire à la productivité et à la croissance, et donc à une amélioration du niveau de vie⁴⁰⁷. La tâche des organismes de développement – nationaux et internationaux – consistait donc à soutenir et à accélérer ce processus de modernisation. L'accent placé par les programmes d'assistance technique sur la main-d'œuvre correspondait parfaitement à cette

403 Les autres secteurs sont les «conditions de vie» et les «institutions sociales». Ces dernières englobent aussi les activités de l'OIT dans le domaine des coopératives. Concernant l'évolution du programme d'assistance technique de l'OIT, voir Ghébali, *L'Organisation internationale du Travail (OIT)*, pp. 289-315.

404 BIT, *The Role of the ILO in the Promotion of Economic Expansion and Social Progress in Developing Countries* (Genève, BIT, 1961); BIT, *A Great Adventure of our Time: International Co-operation and the ILO* (Genève, BIT, 1962), p. 36.

405 Le Conseil d'administration confirme en 1965 que toutes les activités techniques de l'OIT se répartiraient désormais en trois grandes catégories, à savoir: ressources humaines, développement des institutions sociales et amélioration des conditions de travail et de vie.

406 Voir p. ex. «Le programme de la main-d'œuvre de l'OIT», *Revue internationale du Travail*, vol. LIX, n° 4 (avril 1949), pp. 399-429.

407 Unger, *International Development*, p. 109.

vision dualiste. De l'avis général, en formant les travailleurs, l'OIT contribuait fortement à l'industrialisation et à l'accroissement de la productivité⁴⁰⁸.

La nouvelle orientation des programmes s'accompagne de modifications de fond au sein du BIT; le personnel se diversifie, du point de vue des compétences comme de la distribution géographique. Les stratégies de recrutement avaient déjà commencé à évoluer sous la direction de Harold Butler dans les années 1930; ces changements s'étaient accélérés par la suite du fait du mandat élargi que l'OIT s'était vu confier à Philadelphie en matière économique, et les économistes et les spécialistes en sciences sociales ont commencé à représenter une proportion beaucoup plus importante du personnel de l'Organisation. La grande quantité des activités opérationnelles pendant les années 1950 entraîne, à elle seule, d'autres changements. Alors que les missions d'assistance technique dans la période de l'entre-deux-guerres avaient été menées pour l'essentiel par des fonctionnaires du BIT, le Bureau s'appuie maintenant beaucoup plus largement sur les services d'experts extérieurs. Entre 1950 et 1965, le BIT envoie près de 2 000 experts, ressortissants de 78 pays, dans 3 000 missions d'experts dans une centaine de pays⁴⁰⁹.

Qui plus est, la composition géographique de l'OIT subit des changements notables. Sous la direction de David Morse, des ressortissants de pays d'Asie et d'Afrique accèdent à de hautes fonctions. Abbas Amar, ancien ministre égyptien de l'Éducation et des Affaires sociales, en est un exemple éclatant: recruté par David Morse, il occupera les fonctions de Sous-directeur général de 1959 à 1974. Albert Tévoédjrè, ancien ministre de l'Information du Dahomey (Bénin), suivra en 1965 en tant que premier représentant de l'Afrique subsaharienne au sein du Cabinet du Directeur général⁴¹⁰. Sur un autre plan, l'assistance technique contribue aussi à la décentralisation géographique de l'OIT. Entre 1949 et 1952, des bureaux extérieurs ouvrent leurs portes en Asie (Bangalore), en Amérique latine (Sao Paulo) et, pour le Proche et le Moyen-Orient, à Istanbul. Il faudra davantage de temps pour établir une représentation régionale de l'Organisation en Afrique subsaharienne, qui à cette époque est toujours sous domination coloniale. Les autorités coloniales redoutent qu'un bureau de ce type ne devienne un centre d'«agitation» et n'ouvre la voie à une «internationalisation» des affaires coloniales, ce qui a longtemps empêché l'OIT de s'implanter sur le continent africain. Ce n'est qu'en 1959, à la veille de l'indépendance d'un grand nombre de pays africains, que l'Organisation parvient à ouvrir son premier bureau extérieur

408 *Ibid.*, pp. 70-71.

409 Ghébali, *L'Organisation internationale du Travail (OIT)*, p. 303.

410 Entretien d'histoire orale avec David Morse, Oral History Research Office, Université de Columbia 1981, mené par Peter Jessup, Université de Columbia à Washington, D.C., juillet 1980-mars 1981, pp. 122-123.

africain, à Lagos (Nigéria)⁴¹¹. La tâche principale des bureaux extérieurs consiste à faciliter la coordination de l'assistance technique dans leur région. Ce processus de délocalisation se poursuivra dans les années 1960, accompagnant la décentralisation croissante de l'OIT. Entre 1965 et 1968, les bureaux extérieurs deviennent des bureaux de zone, qui seront ensuite à leur tour placés sous l'autorité des bureaux régionaux, nouvellement créés, responsables de l'ensemble des programmes et projets de coopération technique de l'OIT dans une région donnée⁴¹².

Enfin, ces nouvelles activités ne sont pas sans conséquences sur le budget de l'OIT. Si les craintes initiales de voir l'assistance technique devenir le véhicule de la domination des États-Unis sur l'OIT se dissipent rapidement, de nouvelles relations de dépendance voient le jour dans d'autres domaines. À travers le PEAT et le mécanisme appelé Fonds spécial – une autre source de financement du système des Nations Unies créée en 1958 afin de permettre la réalisation de projets de grande ampleur –, l'OIT a maintenant accès à des sources extrabudgétaires. Ces modes de financement ont cependant pour conséquence d'accroître la dépendance de l'OIT à l'égard des Nations Unies, en particulier de l'ECOSOC, qui administre ces fonds. Cette dépendance se renforce encore avec la création, en 1965, du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Dans le cadre du PEAT, les fonds disponibles dans les années 1950 n'avaient généralement pas permis à l'OIT de répondre à toutes les demandes d'assistance technique⁴¹³. Avec la création du PNUD, la situation change; il est désormais possible d'obtenir des fonds pour des programmes de développement à plus long terme, ce qui ouvre des possibilités entièrement nouvelles pour des projets ne pouvant être financés par le budget régulier de l'OIT. Cependant, l'OIT perd une grande part de son indépendance dans ce processus, puisqu'une proportion croissante de ses activités échappe au contrôle financier du Conseil d'administration, qui n'a guère de possibilités d'influence sur les critères du PNUD en matière d'attribution des fonds⁴¹⁴.

Cette dépendance à l'égard des principes des Nations Unies en matière de politique de développement est l'une des principales raisons qui explique

411 Maul, Puddu et Tijani, «The International Labour Organization». Pour une analyse plus générale, voir aussi Nicholas Alexander Bernards, *Actors and Entanglements in Global Governance: The ILO in Sub-Saharan Africa*, thèse de doctorat (Hamilton, McMaster University, 2016).

412 Alcock, *History of the International Labor Organization*, pp. 239-240. Ghébal, *L'Organisation internationale du Travail (OIT)*, pp. 203.

413 Parmi les divers bénéficiaires de fonds du PEAT des Nations Unies, l'OIT n'arrivait qu'en quatrième position, avec 11 pour cent seulement du budget du PEAT, derrière l'UNESCO, l'OMS et la FAO. En chiffres absolus, l'OIT se vit attribuer 25 millions de dollars à peine entre 1950 et 1960 dans le cadre du PEAT, contre 68 millions pour la FAO, 45 millions pour l'OMS et 35 millions pour l'UNESCO. BIT, *The Role of the ILO in the Promotion of Economic Growth* (Genève, BIT, 1961), p. 7.

414 Hugo Stokke, *Decent Work. Principles, Policies and Programmes of the International Labour Organisation*, thèse de doctorat non publiée (Bergen, 2015), pp. 136-144.

pourquoi l'OIT souhaite, dès le départ, apposer sa propre marque sur ses activités techniques. Les programmes d'assistance technique reposent sur un certain nombre de principes de base et de postulats spécifiques à l'OIT qui déterminent aussi leurs caractéristiques. Pour les concepteurs de ces programmes, il importe avant tout de répondre à la crainte que ce nouveau domaine de la politique de développement ne relègue au second plan les activités normatives «classiques», diluant par là l'identité fondamentale de l'OIT. Pour dissiper ces préoccupations, largement répandues, David Morse commence dès 1949 à promouvoir une conception intégrée du développement, spécifique à l'OIT. L'assistance technique du BIT et les normes de l'OIT ne sont donc pas considérées comme des principes contradictoires, mais bien comme des concepts ayant un effet catalyseur et mutuellement bénéfique⁴¹⁵. Les activités opérationnelles dans lesquelles l'OIT s'apprête à se lancer représentent ainsi, comme l'affirme le nouveau Directeur général à la Conférence internationale du Travail (CIT) en 1949, «l'autre face de la médaille» par rapport aux activités normatives. Leur objectif, selon David Morse, est de déclencher, puis de soutenir, un processus de développement conforme aux objectifs définis par la Constitution de l'OIT⁴¹⁶.

De telles assurances ont pour objet de dissiper les craintes plus diffuses de voir l'OIT, à travers des programmes d'assistance technique, devenir toujours davantage une organisation mue essentiellement par des considérations économiques. L'accent placé par David Morse sur la notion de productivité avait, dans un premier temps, alimenté ces inquiétudes⁴¹⁷. Associée comme elle l'était aux idées américaines de progrès économique, la notion de productivité soulevait bien des soupçons, en particulier dans les rangs des syndicats. En 1952, David Morse explique que, à ses yeux, l'amélioration de la productivité dans tous les secteurs économiques représente la seule voie possible pour le développement. Il souligne cependant que la conception de la productivité propre à l'OIT diffère de celle d'autres organismes de développement en reconnaissant que, à elle seule, une productivité plus élevée ne saurait garantir le progrès social. David Morse plaide pour une approche en trois volets, tenant compte des «aspects éducatifs, sociaux et techniques» de la question. Il prend l'engagement que les activités de l'OIT destinées à accroître la productivité conduiront rapidement à des améliorations de la situation économique et de la protection sociale de l'ensemble de la population. Les gouvernements, affirme-t-il, verront la qualité des relations professionnelles, le niveau satisfaisant des salaires et les politiques de l'emploi

415 Voir Alcock, *History of the International Labor Organization*, p. 219.

416 *Ibid.*, p. 259.

417 Voir, concernant ce débat et la réponse de D. Morse, *Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, 32^e session, Genève, 1949 (Genève, BIT, 1951), pp. 247-251 et 252-262.

non pas comme de simples mesures accessoires, mais bien comme «des parties intégrantes des programmes destinés à améliorer la productivité»⁴¹⁸.

Les programmes d'assistance technique reposaient sur le postulat fondamental de la théorie de la modernisation selon laquelle les pays en développement devraient répéter, de façon accélérée, le processus de développement des pays industrialisés⁴¹⁹. «Cette région n'a rien de particulier», déclare ainsi David Morse lors d'une conférence de presse à l'occasion de la Conférence régionale asiatique à New Delhi en 1957: «L'Asie et l'Inde passent par un processus d'expansion et de développement économique comparable à celui qu'ont connu les pays occidentaux il y a longtemps». Les difficultés auxquelles se heurtent ces pays dans ce processus sont «nouveaux pour l'Asie, mais pour d'autres pays ce sont des problèmes anciens»⁴²⁰. De ce point de vue, les normes internationales du travail de l'OIT, sa Constitution ainsi que les principes de la Déclaration de Philadelphie représentent des outils de modernisation démocratique pour les pays du Sud. Ces normes et ces valeurs sont interprétées et promues, dans la pratique, comme un ensemble d'enseignements que les démocraties libérales d'Europe et d'Amérique du Nord ont tirés des crises politiques et économiques du passé, et qui sont liés au développement de leur propre système capitaliste au cours des XIX^e et XX^e siècles. Le rôle historique de l'Organisation est décrit par David Morse dans des termes presque religieux: «Si elle réussit dans cette entreprise, l'OIT allumera un phare qui guidera les hommes et les femmes dans les temps incertains qui s'annoncent et qui donnera à tous ceux dont le cœur et l'esprit sont troublés, désorientés et effrayés une foi positive qui leur permettra de travailler et de vivre et une confiance en eux-mêmes et dans leur avenir qui les protégera contre les attaques, d'où qu'elles viennent»⁴²¹.

Ainsi, de toute évidence, cet engagement dans le domaine du développement n'était pas neutre politiquement: il confère à l'OIT un rôle crucial sur l'un des fronts principaux de la guerre froide, qui s'étendait rapidement, au-delà de l'Europe, vers les pays en développement. «Le changement et les révolutions

418 Mémorandum de D. Morse, «Memorandum on the Report of the Director-General to the 34th Session of the International Labour Conference», cité dans Maul, *Human Rights, Development and Decolonization*, p. 135.

419 Voir, au sujet des incidences politiques de la théorie de la modernisation, Michael E. Latham, *Modernization as Ideology: American Social Science and "Nation Building" in the Kennedy Era* (Chapel Hill, NC, University of North Carolina Press, 2000); Nils Gilman, *Mandarins of the Future: Modernization Theory in Cold War America* (Baltimore, MD, Johns Hopkins University Press, 2003).

420 Procès-verbal d'une conférence de presse donnée par D. Morse à New Delhi le 12 novembre 1957, cité dans Maul, *Human Rights, Development and Decolonization*, p. 138.

421 Mémorandum de D. Morse, «Memorandum on the Report of the Director-General to the 34th Session of the International Labour Conference», cité dans Maul, *Human Rights, Development and Decolonization*, p. 139.

balaient le monde», écrit David Morse en 1950, et l'OIT est prise dans «une lutte de conquête des cœurs et des esprits des hommes et des femmes dans le monde entier»⁴²². Les troubles sociaux et l'instabilité causés par la modernisation rapide créent, affirme-t-il, un terreau propice à l'agitation communiste. Pour David Morse, les valeurs fondamentales de la Déclaration de Philadelphie – qui associent la subordination de toutes les politiques nationales et internationales à l'objectif supérieur de la justice sociale universelle avec «une vision fondamentale de la société, de la moralité ainsi que de la liberté et de la dignité de la personne» – sont les outils indispensables pour relever ce défi⁴²³. On voit que l'assistance technique est marquée, dès sa naissance, par le climat de la guerre froide. Après le retour de l'Union soviétique au sein de l'OIT en 1954, les déclarations accompagnant l'assistance technique deviennent moins polémiques. Pourtant, une constante demeure: l'affirmation que l'OIT représente un modèle particulier de développement «intégré», de nature fondamentalement démocratique et libérale.

Pendant les années 1950, les fonctionnaires de l'OIT redoublent d'activité pour promouvoir cette approche avec un zèle presque missionnaire. À son retour d'Égypte en 1953, le Directeur général adjoint, Jef Rens, affirme que les transformations en cours dans ce pays, comme dans d'autres pays en transition, devraient inciter l'OIT à promouvoir sa propre approche dans le contexte du processus de développement économique en progression rapide: «Cette partie du monde, et des zones similaires, sont à l'évidence en pleine transformation. Ne laissons pas passer cette occasion de les aider à suivre la voie de l'OIT»⁴²⁴.

Pourtant, la manière dont le Bureau va promouvoir la «voie de l'OIT» en matière de développement demeure plutôt modeste et indirecte, sans doute pour une bonne part à cause du manque de ressources financières. L'Organisation offre des informations, des conseils et une aide pratique, par exemple sur la manière de mettre sur pied un centre de formation professionnelle dans une zone spécifique, de former des formateurs locaux et de superviser la création d'institutions de formation professionnelle dans les pays bénéficiaires. Des experts du BIT dispensent des conseils sur la sécurité et la santé au travail ainsi que sur l'établissement de relations professionnelles «saines» et fournissent des manuels consacrés à des questions telles que la rédaction de contrats de travail standard ou la formulation de politiques salariales raisonnables⁴²⁵. Les projets de l'OIT sont, pour la plupart, modestes, isolés, sélectifs et à court terme. En

422 *Ibid.*

423 *Ibid.*

424 *Ibid.*

425 Le financement limité dont disposait l'OIT dans les années 1950 a inévitablement eu des effets sur la campagne de l'Organisation. Exemples d'activités: un projet en Libye où l'OIT met sur pied un centre de formation professionnelle; en Iran, un centre spécialisé de formation professionnelle pour le secteur du bâtiment créé par l'OIT; en Inde, où plusieurs

Indonésie, en 1956, un expert de l'Organisation se voit confier la réalisation d'une étude consacrée à divers aspects de la main-d'œuvre pour le ministère du Travail. Au Pakistan, des experts du BIT aident le personnel du ministère à effectuer des enquêtes sur l'emploi et la demande future potentielle. L'OIT contribue à mettre sur pied des centres de formation professionnelle dans des pays comme le Viet Nam (du Sud), la Birmanie, la Libye, l'Égypte et le Népal⁴²⁶.

Les experts déployés pour apporter une assistance jouent naturellement un rôle important dans l'exécution du programme. De brefs séminaires d'introduction organisés avant leur départ leur permettent de se familiariser avec les objectifs et les principes de l'OIT, mais il est difficile de déterminer dans quelle mesure ces experts assimilent réellement la conception intégrée du développement et la mettent en pratique. On peut dire la même chose de l'autre méthode de transfert de connaissances utilisée dans les premières étapes des programmes d'assistance technique, fondée sur l'éducation. L'OIT accordait alors des bourses d'étude et permettait à un grand nombre de personnes de pays en développement – allant de travailleurs qualifiés à de futurs employés dans les services de l'administration du travail – de se rendre dans des pays industrialisés pour une formation professionnelle sur le tas ou pour un complément de formation. Tous ces projets étaient fondés sur l'hypothèse que le développement industriel créerait les lieux de travail où les compétences et connaissances nouvellement acquises seraient utilisées.

Avec l'ampleur croissante de la gamme d'activités, une grande majorité des experts envoyés sur le terrain ne sont plus des fonctionnaires du BIT, mais sont recrutés à l'extérieur, sur la base de leur carrière antérieure dans le domaine requis. Il en découle une quantité de problèmes nouveaux et parfois politiquement délicats, allant du recours à d'anciens fonctionnaires coloniaux à des accusations de préférence accordée aux experts occidentaux par rapport à ceux issus de pays communistes et jusqu'aux problèmes récurrents d'équilibre géographique⁴²⁷.

Sur le plan institutionnel, un pas important à cet égard est franchi en 1960 avec la fondation de l'Institut international d'études sociales (IIES)⁴²⁸. Ce centre de recherche et de formation, une institution indépendante au sein du BIT, a

projets à petite échelle sont lancés pour améliorer la productivité dans certaines entreprises du secteur du textile et des industries mécaniques et électriques. Voir BIT, *The Role of the ILO in the Promotion of Economic Growth*.

426 BIT, *The ILO and Asia* (Genève, BIT, 1962); BIT, *The ILO and Africa* (Genève, BIT, 1960).

427 Au sujet du débat général sur l'héritage colonial dans le domaine des études de développement, voir l'ouvrage de Joseph Morgan Hodge, *The Triumph of the Expert: Agrarian Doctrines of Development and the Legacies of British Colonialism* (Athens, OH, Ohio University Press, 2007).

428 Maryse Gaudier, «La recherche à l'Institut international d'études sociales: fonction, activités, publications 1960-2001» (Genève, BIT, 2001).



Cours de formation en mécanique automobile, Centre international de formation de l'OIT, Turin, dans les années 1960.

pour mission d'étudier les problèmes sociaux et politiques auxquels se heurte le monde en développement. Il tâche, en particulier, de créer un environnement de travail dans lequel des sujets controversés, comme les relations professionnelles, peuvent être discutés en dehors de l'atmosphère politiquement chargée de la CIT. Sa principale raison d'être, outre la recherche, est l'«action éducative». Les cours de l'institut sont destinés à de «potentiels dirigeants» issus du secteur social des pays en développement, comme l'explique Robert Cox, l'un des premiers directeurs de l'institut. Les cours proposés couvrent un large éventail de domaines, allant des questions d'emploi jusqu'aux relations professionnelles. Selon la vision de l'institut, cependant, l'objectif est plus large: l'idée est que les futurs décideurs mondiaux se rendent à Genève, se familiarisent avec les méthodes et les principes de l'OIT, et les ramènent ensuite dans leur pays⁴²⁹.

En 1964, l'OIT crée un Centre international de perfectionnement professionnel et technique à Turin (aujourd'hui Centre international de formation de l'OIT), élargissant ainsi la gamme de ses services au niveau institutionnel⁴³⁰. Les cours proposés par le centre s'adressent en premier lieu aux travailleurs qualifiés, aux responsables de la formation professionnelle et aux cadres des pays en développement. Le centre institutionnalise ainsi un domaine d'activité existant, mais avec, là encore, l'avantage supplémentaire de permettre à ses visiteurs d'acquérir des bases solides sur les objectifs de l'OIT⁴³¹. «En dernière analyse», écrit David Morse déjà en 1959, «la réponse la plus efficace, sinon la seule réponse efficace au communisme et à d'autres formes de gouvernement antidémocratiques, réside dans le succès du développement économique et social, complété par l'éducation et la formation couvrant tous les aspects de ce développement»⁴³². D'un autre point de vue, la création de l'IIES et du Centre de Turin s'inscrit dans une tendance plus générale à la professionnalisation, fondée sur l'idée que des méthodes «plus scientifiques» sont indispensables pour gagner en crédibilité, tant vis-à-vis du grand public qu'aux yeux des autres organisations dotées de fonctions similaires⁴³³.

429 Mémoire de Robert Cox, «Aims and purposes of the IILS», 15 juillet 1965, cité dans Maul, *Human Rights, Development and Decolonization*, p. 256. Voir aussi une analyse plus complète des fonctions de l'IIES dans l'article de Robert Cox, «Education for Development», *International Organization*, vol. 22, n° 1 (1968), pp. 310-331.

430 La création du centre fut rendue possible par un don du gouvernement italien, qui offrit les locaux de l'exposition Italia '61, bâtis à l'occasion du centenaire de l'unité de l'Italie en 1961.

431 Ghébali, *L'Organisation internationale du Travail (OIT)*, p. 305.

432 Cité par Maul, *Human Rights, Development and Decolonization*, p. 223.

433 Unger, *International Development*, pp. 74-75.

Le travail indigène et le Programme andin

Bien qu'un grand nombre d'activités techniques de l'OIT, pendant une bonne partie des années 1960, reste de portée assez limitée en raison du manque de fonds, le nouveau domaine d'activité dit du «travail indigène» ouvre la voie à une vision plus large de la modernisation, au-delà du développement proprement dit. C'est un domaine entièrement nouveau qui s'ouvre ici à l'OIT après 1945, englobant aussi bien l'assistance technique que l'activité normative. Si le Programme andin (1953-1962) offre le cadre de l'un des plus grands projets d'aide au développement jamais réalisé par l'OIT, deux conventions, consacrées aux populations aborigènes (1957) et aux peuples indigènes (1989), vont être des instruments innovants qui feront pour la première fois des peuples autochtones et de leurs droits un sujet de droit international⁴³⁴.

L'intérêt manifesté au départ par l'OIT pour les problèmes des peuples autochtones résulte de l'ouverture de l'Organisation à l'Amérique latine à la fin des années 1930. Jusque-là, l'expression «travail indigène» était presque invariablement utilisée avec des connotations coloniales. Les conditions de vie de ces peuples en tant que groupes dotés d'une identité culturelle propre à l'intérieur d'États indépendants n'avaient pas encore retenu l'attention de l'OIT. C'est à l'occasion des deux premières conférences régionales américaines, à Santiago, au Chili (1936), et à La Havane (1939), que les fonctionnaires du BIT entrent en contact avec le mouvement politique et universitaire présent sur tout le continent, dit *indigenismo*, qui plaide pour l'amélioration des conditions de vie et, à terme, l'assimilation des populations autochtones au sein de leurs sociétés nationales respectives. À Santiago, l'OIT avait déjà été invitée à accorder une attention particulière aux problèmes économiques et sociaux des populations indigènes. Par sa collaboration ultérieure avec des institutions militant pour la cause autochtone, comme l'Instituto Indigenista Interamericano (III) à Mexico, l'OIT se forge bientôt la réputation d'être l'«organisation internationale des peuples indigènes». C'est ainsi que le «problème indien» faisait déjà partie intégrante des activités de l'OIT bien avant la seconde guerre mondiale. Après 1945, il deviendra une priorité des activités régionales menées par l'Organisation en Amérique latine⁴³⁵.

Dotée, après 1945, de possibilités nouvelles d'action en matière socio-économique et pour le développement, l'OIT se voit confier par les conférences

434 Convention (n° 107) relative aux populations aborigènes et tribales, 1957, et convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989. Voir aussi Luis Rodríguez-Piñero, *Indigenous Peoples, Postcolonialism, and International Law*; Hanne Hagtvedt Vik, «Indigenous Internationalism», dans l'ouvrage publié sous la direction de Glenda Sluga et Patricia Clavin, *Internationalisms: A Twentieth Century History*, pp. 315-339; Jason Guthrie, «The ILO and the International Technocratic Class, 1944-1966», dans l'ouvrage publié sous la direction de S. Kott et J. Droux, *Globalizing Social Rights*, pp. 115-136.

435 Rodríguez-Piñero, *Indigenous Peoples, Postcolonialism, and International Law*, pp. 53-112.

régionales américaines tenues à Mexico (1946) et à Montevideo (1949) le mandat de lancer un programme sur le travail indigène. Le Directeur général adjoint Jef Rens, qui supervise les activités d'assistance technique au sein du Bureau, et l'économiste et anthropologue argentin David Efron, deviennent les principaux responsables des activités nouvelles de l'OIT dans le domaine du travail indigène. La création, en 1950, d'un comité d'experts sur le travail indigène, présidé par le célèbre anthropologue néo-zélandais Ernest Beaglehole, marque le début de la phase concrète du programme sur le travail indigène. Le résultat le plus important des deux réunions du comité, à La Paz (1951) et à Genève (1954), sera la publication d'un rapport intitulé *Les populations autochtones: conditions de vie et de travail des populations autochtones des pays indépendants*. Ce document contient un ensemble de lignes directrices pour l'intégration progressive des groupes autochtones dans la société «moderne», dans une perspective générale de développement, ainsi que des mesures destinées à atténuer les effets de ce processus du point de vue anthropologique⁴³⁶.

Le Programme andin (dit aussi Programme des Indiens des Andes), lancé officiellement en 1953, constitue incontestablement la clé de voûte de toutes ces activités. Après son intégration au PEAT, l'OIT se voit confier par l'ECOSOC un rôle directeur pour préparer le terrain – en coopération avec l'OMS, l'UNESCO, la FAO et l'Organisation des États américains (OEA) – en vue d'un projet de développement conçu sur mesure pour les trois pays andins (Bolivie, Équateur et Pérou) comportant une population autochtone importante⁴³⁷. Le Programme andin comporte trois phases; durant la première, des «bases d'action» sont installées dans divers sites choisis dans les trois pays pour servir de projets pilotes en vue de l'élargissement du programme au cours de la deuxième phase. Pendant la troisième et dernière phase, les programmes doivent être transférés aux gouvernements nationaux respectifs, tandis que, dans le même temps, le programme est étendu à d'autres pays de la région.

Sous la direction du BIT, le Programme andin devient un laboratoire pour la «classe internationale des technocrates», qui s'était fixé pour but de faire entrer des sociétés «arriérées» et «sous-développées» dans l'ère moderne, grâce à des méthodes de transformation de la société⁴³⁸. La conception générale du programme – qui couvrirait, outre la création d'emplois et la formation professionnelle, des questions de nutrition, de santé et d'éducation – reflétait non seulement

436 Pour le rapport lui-même, voir BIT, *Les populations autochtones: conditions de vie et de travail des populations autochtones des pays indépendants*, Études et documents, nouvelle série, n° 35 (Genève, BIT, 1953).

437 Martin Breuer, «Exploring the Technical Assistance Activities of the International Labor Organization in the Field of Indigenous Peoples: Development and Human Rights in the Andean Indian Program (1954–1968)», *Forum for Inter-American Research*, vol. 11, n° 3 (2018), pp. 110-123.

438 Guthrie, «The ILO and the International Technocratic Class, 1944–1966», p. 115.



Jef Rens, Directeur général adjoint du BIT, visitant une coopérative à Huana Pasto Grande, Équateur, dans le cadre du Programme andin, dans les années 1950.

les compétences spécifiques des organisations internationales participantes, mais aussi la méthode intégrée de modernisation, alors prédominante. Les bases d'action comprenaient la mise en œuvre de projets de l'OIT, tels que des centres de formation professionnelle et des programmes axés sur la productivité, un dispensaire médical de l'OMS, une école agricole gérée par l'UNESCO et une station de recherche agricole dirigée par la FAO. La convention de 1957 reprend la même approche intégrée. Ses divers volets recouvrent non seulement le travail indigène, mais aussi des aspects socio-médicaux, éducatifs et autres d'une modernisation qui se veut complète⁴³⁹. Toutes les mesures en faveur des populations autochtones visent – conformément à la pensée «indigéniste» de l'époque – l'intégration et, à terme, l'assimilation complète des groupes autochtones, considérés a priori comme arriérés et sous-développés. Le traitement de la «question indigène» reflète la perception du rôle de «civilisatrices mondiales» des organisations internationales qui façonne les premières initiatives du système des Nations Unies dans son ensemble dans le domaine des politiques de développement⁴⁴⁰. Il n'est pas question, à l'époque, de reconnaître la diversité culturelle, ni l'autonomie, des peuples autochtones; ce n'est que dans les années 1970, dans le sillage d'un mouvement croissant vers l'«internationalisme autochtone», que ces idées gagneront graduellement du terrain. Les débats au sein de l'OIT reflètent cette perspective

439 Convention (n° 107) relative aux populations aborigènes et tribales, 1957.

440 Dykmann, «Only with the Best Intentions: International Organizations as Global Civilizers».

changeante, qui trouvera finalement son expression dans la convention de 1989 relative aux peuples indigènes et tribaux (n° 169), laquelle fera place nette de tous les sous-entendus intégrationnistes de la norme adoptée en 1957. Par la même occasion, la convention introduira pour la première fois la notion de «peuple indigène» en tant que terme juridique dans un traité international⁴⁴¹.

Le bilan du Programme andin est mitigé; on peut lui imputer à peu près autant de réussites que d'échecs. Sa première phase est évaluée très positivement et il est élargi, à partir de 1957, à l'Argentine, au Venezuela, à la Colombie et au Chili. Il commence toutefois, à cette époque, à perdre de son élan. Avec l'accélération de la décolonisation en Asie et en Afrique, à la fin des années 1950 et au début des années 1960, les activités de développement des Nations Unies se concentrent de plus en plus sur ces régions. En outre, le transfert de responsabilités du programme vers les gouvernements nationaux, qui était prévu dès le départ, se révèle difficile. L'élément d'intégration régionale est souvent difficile à préserver, en raison de l'instabilité économique et politique, des difficultés financières et des priorités gouvernementales divergentes. Ces facteurs expliquent pourquoi le Programme andin, l'un des projets de coopération technique les plus ambitieux jamais entrepris par l'OIT, finira par sombrer dans l'oubli⁴⁴².

Toutefois, à un autre niveau, le Programme andin aura des répercussions importantes pour l'OIT. Il consolide la réputation de l'Organisation dans le domaine du travail indigène de façon générale et jette les bases pour que celle-ci soit encore aujourd'hui l'une des principales organisations internationales dans ce domaine. Avec le recul, le Programme andin – et l'action normative de l'OIT en matière de travail indigène qui en a résulté – revêt une signification encore plus large. Il a contribué à consolider la position de l'OIT en tant qu'agence de développement et a confirmé l'autoperception des «politiciens du développement» au sein de l'Organisation qui considéraient que leur mandat ne se limitait pas au seul domaine de la formation professionnelle. La façon dont l'OIT définit son champ d'action durant la phase d'exécution du Programme andin, en sortant de ses domaines traditionnels de compétence pour gagner le domaine plus large de l'action sociale, prépare l'orientation que prendront ses activités de développement pendant les années 1960.

441 Hagtvedt Vik, «Indigenous Internationalism».

442 Breuer, «Exploring the Technical Assistance Activities of the International Labor Organization in the Field of Indigenous Peoples».

Le Programme mondial de l'emploi

Lorsque l'OIT commence, au début des années 1960, à repenser sa contribution au développement, sa réflexion s'inscrit dans un contexte où les débats internationaux sur les progrès économiques des pays du Sud avaient déjà pris un tour de plus en plus critique. Les postulats des premiers théoriciens du développement, comme W. Arthur Lewis, convaincus que la croissance du secteur économique «moderne» suffirait à créer des emplois et à absorber ainsi la main-d'œuvre du «secteur traditionnel», s'étaient révélés erronés. Même dans les pays où les gouvernements affichent une forte croissance économique, les résultats ne suffisent pas à améliorer de manière significative le niveau de vie de la majorité de la population. Les projections d'une croissance démographique non maîtrisée – de la misère et du désespoir qu'elle entraînerait dans les agglomérations urbaines en expansion d'Amérique latine, d'Asie et d'Afrique, de même que dans les communautés rurales appauvries – viennent assombrir encore davantage le scénario de crise⁴⁴³.

C'est sur la base de ces observations que l'OIT commence à considérer ses activités dans les pays en développement sous un jour nouveau. À partir du début des années 1960, l'Organisation encourage la création d'«emplois productifs» comme le meilleur moyen de tirer le processus de développement de l'impasse dans laquelle il se trouve. Le Programme mondial de l'emploi, lancé en 1969 à l'occasion du 50^e anniversaire de l'OIT, marque le premier point culminant de ces activités⁴⁴⁴.

En 1961, l'OIT publie un rapport consacré au rôle de l'Organisation dans la promotion de la croissance économique et du progrès social dans les pays en développement, qui a pour objet de définir sa contribution à la décennie qui sera prochainement proclamée par les Nations Unies comme la première «décennie du développement»⁴⁴⁵. L'idée centrale est que les aspects sociaux du développement, jusque-là en grande partie passés sous silence, doivent devenir une priorité

443 Unger, *International Development*.

444 Je tiens à exprimer ici toute ma reconnaissance à Michele Sollai, Camille Bolivar, Véronique Plata-Stenger et Dorothea Hoehtker, qui m'ont permis d'utiliser leurs riches travaux de recherche, encore inédits, sur le Programme mondial de l'emploi: Dorothea Hoehtker et Veronique Plata-Stenger, «The Future of Work and Technological Change – the ILO Debate between 1919 and the Early 1980s», document de travail non publié (Genève, BIT, 2018); Michele Sollai, «Humanizing Development: The International Labour Organisation and the Making of the World Employment Programme (1969-1976)», document de travail non publié pour le projet du centenaire de l'OIT (Genève, BIT, 2018); Camille Bolivar, *La genèse du World Employment Programme et le projet pilote en Colombie: un réseau d'experts hétérodoxes pour un gouvernement réformiste*, mémoire de maîtrise universitaire (Genève, Université de Genève, 2017).

445 BIT, *The Role of the ILO in the Promotion of Economic Expansion and Social Progress in Developing Countries* (Genève, BIT, 1961).

pour que la notion même de développement ne soit pas totalement discréditée. Du point de vue de l'OIT, la mesure la plus importante réside dans la création d'«emplois productifs» dans les pays en développement et dans l'inclusion d'objectifs en matière d'emploi, à titre de mesure prioritaire, dans les plans nationaux de développement. Dès lors, cette question ne quittera plus le programme d'action de l'Organisation. Une convention et une recommandation sur la politique de l'emploi, adoptées toutes les deux en 1964, posent le cadre normatif pour le débat sur la forme que pourrait prendre un futur programme technique. Ces deux normes définissent les principes et objectifs fondamentaux des politiques actives de l'emploi; elles sont, en grande partie, adaptées à la situation des pays en développement⁴⁴⁶. Ce débat sera ensuite mené à l'échelle régionale, avec le plan dit d'Ottawa, issu de la Réunion régionale américaine de 1966 dans la capitale canadienne. Il sera le premier d'une série de programmes régionaux pour l'emploi censés former les piliers d'un futur programme mondial de l'OIT⁴⁴⁷. Une année plus tard, David Morse présente à la CIT son plan de Programme mondial de l'emploi, qui sera lancé en 1969, à l'occasion du cinquantenaire de l'OIT⁴⁴⁸.

Le fait de placer l'accent sur l'emploi en tant que vecteur de développement présente plusieurs avantages. Les politiques de l'emploi avaient, dès le départ, été un sujet crucial à l'OIT, surtout pendant la crise économique mondiale. Elles avaient figuré en bonne place à l'ordre du jour de la Conférence de Philadelphie. Elles pouvaient en outre aisément se relier à certaines des activités techniques précédentes de l'OIT, par exemple les programmes dits de développement de la main-d'œuvre après la guerre. Malgré le fait que les politiques de l'emploi et de

446 Convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964; recommandation (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964. Ces deux textes contiennent des mesures à prendre au niveau national comme à l'échelon international et couvrent des domaines allant des politiques d'investissement et de revenu – à travers des méthodes spéciales de création d'emplois industriels et agricoles – à la réalisation d'études démographiques. Ils reflètent par ailleurs le point de vue des pays en développement, selon lequel les accords internationaux sur les prix des matières premières sont une condition nécessaire pour la réussite des politiques de l'emploi.

447 Aux termes du Plan d'Ottawa, tous les membres du continent américain étaient convenus de prendre des mesures concertées afin de créer davantage d'emplois productifs. Les auteurs du plan y voyaient une solution préférable à d'autres mesures, telles que la régulation des naissances ou des restrictions forcées à la mobilité de la population, qui, pour des raisons politiques, religieuses ou administratives, seraient difficiles à appliquer ou demanderaient plus de temps pour faire sentir leurs effets. Deux ans plus tard, la Conférence régionale asienne de Tokyo lance le Plan pour la main-d'œuvre en Asie, une adaptation du Plan d'Ottawa. Lors de sa réunion à Dakar en 1967, le comité consultatif africain jette lui aussi les bases d'un programme africain pour l'emploi et pour les compétences, qui sera finalement lancé lors de la troisième Conférence régionale africaine, à Accra, en 1969. Alcock, *History of the International Labor Organization*, pp. 354-360.

448 *Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, 51^e session, 1967 (Genève, BIT, 1968), p. 446.

la main-d'œuvre avaient jusque-là été principalement associées aux pays industrialisés, elles avaient aussi occupé une place importante dans les activités en Amérique latine et influencé des composantes du Programme andin.

Toutefois, plus important encore est que l'accent mis sur l'«emploi productif» dans les pays du Sud offre à l'OIT un moyen de sortir d'une position de plus en plus inconfortable dans laquelle elle s'était trouvée lors des débats sur le développement du début des années 1960. Dans le contexte général de l'écart toujours plus grand entre les pays industrialisés et les pays en développement, certains économistes commencent à porter leur attention sur la nature biaisée et «néocolonialiste» de l'économie mondiale, qui place délibérément, de manière structurelle, les pays en développement dans une position défavorable et qui les rend dépendants des autres nations. Selon l'analyse des penseurs de la théorie de la dépendance, comme Hans Singer et Raul Prebisch, tous deux hauts fonctionnaires des Nations Unies à cette époque, la division internationale du travail et l'évolution des termes de l'échange entre les pays producteurs de matières premières et les pays industrialisés jouent invariablement en défaveur des pays en développement. Au début des années 1960, leurs arguments ont un écho de plus en plus important dans les pays en développement, qui commencent bientôt à faire bloc, en particulier par l'intermédiaire du «groupe des 77», fondé lors de la première Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) à Genève en 1964, et qui formulent leurs revendications de manière plus vigoureuse dans tous les forums internationaux. De ce fait, l'OIT est bientôt confrontée à des concurrents, comme l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), qui menacent d'empiéter sur certains de ses principaux domaines de compétence⁴⁴⁹.

L'OIT a aussi les mains liées en ce qui concerne les règles et les structures du commerce mondial. Les résolutions des réunions régionales africaines et asiennes, qui l'appellent à favoriser la conclusion d'accords internationaux garantissant la stabilité des prix des matières premières sur le marché mondial⁴⁵⁰, ne suscitent guère l'enthousiasme parmi les gouvernements, les syndicats et les employeurs des pays occidentaux industrialisés. Mettre l'accent sur l'emploi représente donc aussi un moyen pour l'OIT de détourner l'attention des pays en développement du commerce mondial pour la recentrer sur les compétences

449 Alcock, *History of the International Labor Organization*, pp. 343-346.

450 Résolution concernant la stabilité des marchés mondiaux des matières premières et leurs influences sur les niveaux de vie et d'emploi, première Conférence régionale africaine, Lagos, décembre 1960, *Compte rendu des travaux* (BIT, Genève, 1961), annexe VI: Résolutions et conclusions adoptées par la Conférence, pp. 306-307; Resolution concerning Measures to Promote Stable Prices of Basic Commodities in World Markets and other Measures for the Effective Utilisation of Resources and the Improvement of Living Standards, Asian Regional Conference (ARC) V (1962), *Record of Proceedings*, Appendix VII, Resolutions and Observations Adopted by the Conference.



Le Directeur général David Morse arrive à la première Conférence régionale africaine à Lagos, Nigéria, en 1960.

potentielles dont dispose l'Organisation pour remédier aux facteurs internes de sous-développement.

La proposition de mettre l'accent sur la création d'«emplois productifs» doit également être replacée dans le contexte de l'intrication du débat sur le développement et du discours sur la démographie, qui prend un ton de plus en plus alarmiste dans les années 1960. Les projections catastrophistes de la croissance démographique et les prédictions des désastres qu'elle entraînerait – comme *La Bombe P*, du biologiste américain Paul Ehrlich⁴⁵¹ – sont de grands succès de librairie. La création d'emplois est perçue comme une réponse à la menace de l'urbanisation effrénée et de la pauvreté rurale, tout en échappant aux recettes néomalthusiennes, telles que les programmes de régulation des naissances⁴⁵². Elle est donc accueillie favorablement par les États Membres où le catholicisme exerce une forte influence, en particulier ceux de l'Amérique latine, et c'est pourquoi le Plan d'Ottawa insiste tout particulièrement sur cet aspect⁴⁵³.

Enfin et surtout, le Programme mondial de l'emploi doit être vu dans le contexte d'une tendance générale à l'organisation de vastes campagnes mondiales, dans presque toutes les composantes du système des Nations Unies dans les années 1960. Ces campagnes sont encouragées par les nouvelles sources de financement du développement, disponibles à travers le PNUD, qui incitent fortement les organisations internationales à lancer des programmes de grande ampleur et à s'impliquer plus directement dans les processus de planification des pays en développement. Les programmes de type campagne sont aussi conformes aux nouvelles techniques testées par les organisations internationales afin de toucher un public international plus vaste, par la coopération avec les ONG et les milieux universitaires. Le Programme mondial de l'emploi s'inscrit dans une série de campagnes similaires lancées par le système des Nations Unies durant les années 1960 et 1970: Campagne mondiale contre la faim de la FAO (lancée en 1960), Programme expérimental mondial d'alphabétisation de l'UNESCO (1967) et Programme mondial d'éradication de la variole de l'OMS (1967)⁴⁵⁴.

451 Paul R. Ehrlich, *La Bombe P* (Paris, Fayard, 1970) [paru en anglais sous le titre *The population bomb* (New York, Ballantine Books, 1968)].

452 Thomas Robertson, *The Malthusian Moment: Global Population Growth and the Birth of American Environmentalism*, Studies in Modern Science, Technology, and the Environment (New Brunswick, NJ, Rutgers University Press, 2012).

453 Voir, pour une vue d'ensemble de la question, Alison Bashford, «Population, Geopolitics, and International Organizations in the Mid-Twentieth Century», *Journal of World History*, vol. 19, n° 3 (2008).

454 Frey, Kunkel et Unger, «Introduction: International Organizations, Global Development, and the Making of the Contemporary World»; Kevin O'Sullivan, «A Global Nervous System: The Rise and Rise of European Humanitarian NGOs 1945–1985», dans l'ouvrage publié sous la direction de Marc Frey, Sönke Kunkel et Corina R. Unger, *International Organizations and Development*, pp. 196-219.

Une fois le Programme mondial de l'emploi démarré avec l'établissement de plans régionaux pour l'emploi, le programme proprement dit consiste en une phase de recherche suivie d'une phase de mise en œuvre. En 1969, David Morse place son Directeur adjoint, l'Égyptien Abbas Ammar, à la tête du programme. Il confie ensuite la planification opérationnelle à Hans Singer, qui vient d'achever son dernier mandat au sein des Nations Unies en tant que directeur de la recherche à l'ONUDI, et à Walter Galenson, économiste du travail américain qui conseillait depuis 1968 le Directeur général sur les aspects économiques du Programme mondial de l'emploi. Pour le volet des activités de recherche, l'OIT s'attache la coopération des plus grands économistes du développement de l'époque, notamment W. Arthur Lewis et Jan Tinbergen. C'est cependant l'Institute for Development Studies (IDS), situé dans le Sussex (Royaume-Uni), et son directeur, Dudley Seers, qui se voient confier le rôle clé. Leur fonction dans le contexte du programme revêt une signification importante, car c'est Dudley Seers et ses collègues qui avaient formulé, dans les années 1960, la conception la plus cohérente face à l'orthodoxie de W. Arthur Lewis et de la première génération d'économistes du développement, axée sur la croissance. L'IDS, sous la direction de Dudley Seers, ne se limite pas à l'objectif de la croissance économique, mais insiste plutôt sur la pauvreté, considérée comme le principal obstacle au progrès économique. Il plaide en faveur de mesures de politique sociale et de redistribution pour remettre le développement économique sur les rails. Ces positions sont renforcées par les travaux de recherche menés par le Programme mondial de l'emploi, mais, plus important encore, elles ont un impact grâce à la participation de Dudley Seers et d'autres chercheurs de l'IDS à des missions pilotes très médiatisées qui seront au cœur de la phase initiale du programme⁴⁵⁵.

La première de ces missions, réalisée sous la conduite de Dudley Seers en Colombie en 1970, donne déjà la tonalité de l'approche extensive qui sera celle du Programme mondial de l'emploi. Son rapport final, *Vers le plein emploi en Colombie: résumé d'un programme de l'emploi pour la Colombie*⁴⁵⁶, est considéré comme «une avancée de taille dans la réflexion sur le développement», de par son «analyse complète du problème de l'emploi» en relation avec toute une série d'autres facteurs économiques et sociaux, comme la propriété foncière, la répartition des revenus et le commerce international⁴⁵⁷. Le rapport affirme que les inégalités de revenus doivent être traitées comme une cause, et non comme une conséquence, du chômage. Pour les surmonter, un ensemble de mesures sont

455 Voir, pour un résumé des travaux de recherche, l'ouvrage de Hans Singer, *Research of the World Employment Programme: Future Priorities and Selective Assessment* (Genève, BIT, 1992).

456 *Vers le plein emploi en Colombie: résumé d'un programme de l'emploi pour la Colombie*, préparé par une équipe interinstitutions organisée par le Bureau international du Travail (Genève, BIT, 1970).

457 Sollai, «Humanizing Development», p. 13.

nécessaires: réforme agraire, redistribution des richesses par la fiscalité et politique des changes favorisant la croissance des branches d'activité orientées vers l'exportation. Le rapport estime que la lutte contre la pauvreté, l'attention portée au secteur rural et la mise en œuvre de mesures de redistribution constituent les voies principales de la création d'emplois⁴⁵⁸.

Le rapport sur la Colombie est très bien accueilli dans tout le système des Nations Unies, ce qui ouvre la voie à toutes les missions ultérieures du Programme mondial de l'emploi. Parmi les trois missions qui suivront – à Sri Lanka, en Iran et au Kenya –, la dernière contribuera tout particulièrement à établir la renommée du programme. La mission qui se rend au Kenya en 1972 est dirigée par Hans Singer, accompagné par plusieurs collègues de l'IDS et par le nouveau directeur du Programme mondial de l'emploi, l'économiste néerlandais Louis Emmerij. Elle est menée selon la même méthode conceptuelle générale que la mission en Colombie et, comme celle-ci, elle est axée sur le problème de la pauvreté, considéré comme l'obstacle numéro un au développement⁴⁵⁹.

La mission au Kenya aura un écho durable, essentiellement parce que le rapport de Hans Singer – publié sous le titre éminemment programmatique *Emploi, revenus et égalité*⁴⁶⁰ – introduit deux expressions clés. Le rapport propose une «redistribution de la croissance» pour financer des investissements afin d'améliorer la productivité et les revenus des groupes les plus pauvres de la population. Dans le même temps, Hans Singer souligne l'importance stratégique du secteur «informel» de l'économie. Dans son rapport, le secteur informel, sous toutes ses différentes facettes, n'est plus considéré comme un simple symptôme de sous-développement et de stagnation, mais assume le rôle central d'un élément dynamique – voire le plus dynamique – des économies en développement⁴⁶¹.

Conjointement avec les recherches menées par le Programme mondial de l'emploi au cours de la première partie des années 1970, les rapports sur la Colombie, le Kenya et le Sri Lanka contribuent à focaliser la réflexion sur le développement, en se concentrant, pour la première fois, sur le problème de la pauvreté. L'approche novatrice des rapports et leurs postulats centraux, aisés à comprendre, permettent d'apaiser les critiques concernant la tendance du programme à étendre son champ d'action. Le succès des missions pilotes donne au Programme mondial de l'emploi

458 Bolivar, *La genèse du World Employment Programme et le projet pilote en Colombie*, pp. 10-15.

459 Sollai, «Humanizing Development», pp. 15-20.

460 BIT, *Emploi, revenus et égalité: stratégie pour accroître l'emploi productif au Kenya* (Genève, BIT, 1975).

461 L'expression «secteur informel» fait sa première apparition à l'IDS sous la plume de l'anthropologue Keith Hart en 1971, mais c'est dans une publication de Hans Singer qu'on la trouve utilisée pour la première fois. Voir Aaron Benanav, «The Origins of Informality: The ILO at the Limit of the Concept of Unemployment», *Journal of Global History*, vol. 14, n° 1 (2019), pp. 107-125. Pour un tour d'horizon complet, voir l'article de Paul E. Bangasser, «The ILO and the Informal Sector: An Institutional History», ILO Employment Paper 2000/9 (Genève, BIT, 2000).

une image positive; il contribue aussi à détourner l'attention du fait que, sous tous ses aspects ou presque, le programme s'est éloigné de sa mission initiale. Conçu comme une activité qui devait associer tous les départements du BIT, le Programme mondial de l'emploi finit, en réalité, par être géré par un petit groupe de fonctionnaires du Bureau, n'entretenant que des liens assez ténus avec les activités quotidiennes de l'Organisation, et par un groupe de consultants extérieurs, pour la plupart associés à l'IDS. Alors que les bureaux régionaux de l'OIT étaient censés jouer un rôle essentiel dans l'exécution du programme, celui-ci devient rapidement une activité fortement centralisée, gérée à partir du siège à Genève.

Il en va de même de la coopération prévue avec les autres institutions des Nations Unies, qui ne se concrétisera jamais sur le terrain. Enfin, alors que le programme avait toujours eu pour objectif déclaré d'inclure tous les aspects sociaux associés à l'objectif général de créer «des emplois productifs», les assurances données par l'OIT aux autres institutions des Nations Unies qu'elle n'empiéterait pas sur leurs domaines de compétence essentiels deviennent obsolètes après la publication des premiers rapports de mission. Le Programme mondial de l'emploi existe essentiellement en dehors des structures régulières de l'OIT, et il est financé avant tout par les contributions de certains gouvernements, comme le Danemark, les Pays-Bas et la Suède⁴⁶².

Le Programme mondial de l'emploi suscite de nombreuses critiques de la part de milieux différents. Certains fonctionnaires du BIT estiment qu'il est trop détaché du reste des activités de l'Organisation, un point de vue que partagent de nombreux mandants de l'OIT. Les syndicats sont mécontents du fait que le programme échappe au contrôle des organes tripartites, qu'il n'a lui-même pas mis en place sur le terrain. Les groupes des employeurs et des travailleurs sont aussi, de manière générale, critiques à l'égard de la focalisation sur l'économie informelle. Ils sont particulièrement inquiets après la première mission pilote en Colombie qui les a exclus des activités prévues⁴⁶³. Les employeurs et certains gouvernements, les États-Unis en particulier, ne sont pas enthousiastes à l'égard de la priorité accordée par le programme à la planification économique et aux stratégies de redistribution dirigées par l'État. Il en va de même pour certains des pays bénéficiaires, dont les dirigeants politiques font fréquemment preuve de peu de sympathie à l'égard des appels vigoureux à la redistribution et à la réforme agraire. La Colombie, qui avait accueilli le premier projet pilote, fait exception sur ce point, puisque son président, Carlos Lleras Restrepo, avait invité la mission du Programme mondial de l'emploi précisément pour obtenir un appui extérieur et une légitimité pour ses plans ambitieux de réforme agraire⁴⁶⁴. Au Kenya, en revanche, le gouvernement s'empresse de classer les propositions de la mission

462 Sollai, «Humanizing Development», p. 21.

463 *Ibid.*

464 Bolivar, *La genèse du World Employment Programme et le projet pilote en Colombie*.

menée par Hans Singer⁴⁶⁵. L'approche du programme, centrée sur les élites, ainsi qu'une certaine naïveté (pour ne pas dire arrogance) à l'égard du rôle des élites postcoloniales, considérées a priori par les missions et les rapports comme de simples exécutants des propositions formulées, donneront lieu à un autre type de critiques de la part de la gauche politique⁴⁶⁶.

Malgré ces circonstances – ou même grâce à elles –, le Programme mondial de l'emploi constitue à l'époque une réussite pour l'OIT (et il peut toujours être considéré comme tel). Non pas tant en raison d'un impact réel sur la situation de l'emploi dans les pays en développement, impact qui est de toute façon difficile à mesurer, mais parce qu'il a contribué de façon significative à une réorientation du discours sur le développement au cours des années 1970. L'insistance du Programme mondial de l'emploi sur la pauvreté comme obstacle majeur au développement servira aussi d'inspiration à l'ensemble du système des Nations Unies. En apportant une autre perspective que l'insistance traditionnelle sur la croissance économique et le produit national brut (PNB) comme critère principal du développement dans les pays du Sud⁴⁶⁷, il offre la possibilité d'un nouveau départ dans le cadre d'un autre paradigme. Même si son heure de gloire est courte, le Programme mondial de l'emploi permet à l'OIT de franchir un pas important vers la reconnaissance en tant qu'agence internationale de développement. Le programme suscite un volume impressionnant de travaux de recherche par des spécialistes de grande renommée, comme Amartya Sen. Il laisse un riche héritage de recherche dans des domaines divers, de la croissance démographique et du développement rural à l'urbanisation, au commerce, à l'éducation, à l'automatisation, aux migrations, à l'environnement et à l'utilisation des «technologies appropriées»⁴⁶⁸.

La Conférence mondiale sur l'emploi de 1976 et son rapport final intitulé *L'emploi, la croissance et les besoins essentiels: problème mondial* marquent le point culminant du programme⁴⁶⁹. Ses auteurs – Louis Emmerij et son successeur à la tête de la section du programme consacrée à la recherche, le Kényen Dharam Ghai – proposent de créer des emplois en combinant mesures de lutte contre la pauvreté et mesures de redistribution, par l'impôt ou par la réforme agraire. Les

465 *Ibid.*

466 Chris Gerry, «The Theoretical Basis of the World Employment Programme: A Note on Pragmatism, Social Democracy and Ideology», *Manpower and Employment Research*, vol. 10, n° 2 (1977), pp. 25-31.

467 Pour un débat sur le PNB et le paradigme axé sur la croissance dans une perspective plus large, voir l'ouvrage de Matthias Schmelzer, *The Hegemony of Growth: The OECD and the Making of the Economic Growth Paradigm* (Cambridge, Cambridge University Press, 2016).

468 Bangasser, «The ILO and the Informal Sector».

469 BIT, *L'emploi, la croissance et les besoins essentiels: problème mondial*, rapport du Directeur général du Bureau international du Travail, Conférence mondiale tripartite sur l'emploi, la répartition du revenu, le progrès social et la division internationale du travail (Genève, BIT, 1976).

besoins essentiels (*basic needs*), le terme clé du rapport, englobent des éléments concernant la sécurité alimentaire, le logement, les services essentiels de soins de santé, l'assainissement, l'éducation et les transports publics. Ils sont considérés comme une condition préalable essentielle pour les politiques de l'emploi. Les auteurs n'inventent pas la notion de «besoins essentiels», mais ils contribuent grandement à populariser l'expression. Au cours des années suivantes, l'ONU, la Banque mondiale et plusieurs autres organisations internationales et nationales, comme l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID), adopteront brièvement ce concept⁴⁷⁰.

Toutefois, la Conférence mondiale sur l'emploi ne marque pas seulement l'essor du concept des besoins essentiels, elle marquera aussi le chant du cygne du Programme mondial de l'emploi et le début de son lent déclin. Les crises pétrolières des années 1970, qui avaient frappé la plupart des pays en développement bien plus durement que l'Occident industrialisé, avaient déjà, à l'époque, réduit à néant les espoirs de réalisation des objectifs les plus ambitieux du programme. Par ailleurs, de nombreux pays en développement s'étaient, dès le départ, montrés critiques à l'égard des appels lancés pour «détrôner le PNB⁴⁷¹» et de l'accent placé sur les besoins essentiels. Dans le contexte des débats portant sur le «nouvel ordre économique international», proclamé par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1974, ils craignaient que le Programme mondial de l'emploi ne détourne le débat de la question la plus fondamentale, à savoir l'injustice du régime du commerce mondial. De nombreux dirigeants des pays du Sud étaient aussi pour le moins réticents à souscrire pleinement aux aspects du programme relatifs à la redistribution, pour des raisons de politique intérieure⁴⁷².

470 L'expression «besoins essentiels» avait été utilisée pour la première fois dans les années 1940 par le célèbre psychologue Abraham Maslow, puis reprise en 1975 par la Bariloché Foundation.

471 Bien entendu, le Programme mondial de l'emploi n'était pas opposé à la croissance en tant que telle; selon L. Emmerij, l'objectif était un taux de croissance de 6 pour cent. Voir Guy Standing, «The ILO: An Agency for Globalization?», *Development and Change*, vol. 39, n° 3 (2008), pp. 355-384, en particulier p. 362. D. Morse a utilisé l'expression «détrôner le PNB» en 1970, à l'heure de quitter son poste de Directeur général, pour caractériser le changement de perspective. La citation de l'article de D. Morse est tirée de David A. Morse, «The Employment Problem in Developing Countries», dans l'ouvrage publié sous la direction de Ronald Robinson et Peter Johnston, *Prospects for Employment Opportunities in the Nineteen Seventies: Papers and Impressions of the Seventh Cambridge Conference on Development Problems 13th to 24th September 1970 at Jesus College*, Foreign and Commonwealth Office, Overseas Development Administration, Cambridge University Overseas Studies Committee (Londres, Her Majesty's Stationery Office, 1971), pp. 5-13.

472 Les débats sur le nouvel ordre économique international sont analysés, dans un contexte plus large, par Christopher R. W. Dietrich dans son ouvrage *Oil Revolution: Sovereign Rights and the Economic Culture of Decolonization, 1945 to 1979*, Global and International History (Cambridge, Cambridge University Press, 2017).

En tout état de cause, lorsque la notion de besoins essentiels est reprise par la Banque mondiale, sous la conduite de son président Robert McNamara, et par d'autres organismes des Nations Unies, un nouveau changement de paradigme s'annonce déjà dans la réflexion sur le développement. Malgré tous les débats sur le nouvel ordre économique international, peu de choses ont réellement changé. De nombreux pays, en revanche, sont confrontés à de graves crises d'endettement. De ce fait, le vent commence à tourner et les institutions internationales prennent une part active dans cette évolution: pendant les années 1980, sous l'influence d'une attaque généralisée contre les principes keynésiens de l'économie – qui semblent avoir été incapables d'apporter des solutions aux crises économiques –, les approches du développement axées sur la pauvreté cèdent peu à peu la place à des programmes d'ajustement structurel, qui inversent en grande partie la tendance en faveur du développement social qui avait cours lors de la décennie précédente⁴⁷³.

Pour la Banque mondiale qui, dès le départ, avait réduit le rôle de la «redistribution de la croissance» dans son interprétation des besoins essentiels, il ne reste qu'un petit pas à franchir pour utiliser le concept comme un moyen de substitution aux mesures de redistribution, au niveau tant local que mondial⁴⁷⁴. Plutôt qu'un moyen de faire sortir les pauvres de la pauvreté, les besoins essentiels deviennent une simple variable d'ajustement structurel et une excuse pour ne pas s'attaquer aux causes structurelles de l'inégalité croissante. Dans le paradigme néolibéral, l'économie informelle, au lieu de représenter un tremplin pour la création d'emplois productifs, devient un réservoir d'énergies entrepreneuriales⁴⁷⁵. Dans ce contexte, le Programme mondial de l'emploi, après avoir été promu comme vecteur d'un nouveau concept de «développement à visage humain»⁴⁷⁶, tombe lentement dans l'oubli et disparaît à l'échelon institutionnel; il sera finalement clôturé au milieu des années 1990⁴⁷⁷.

473 Le lecteur trouvera un examen d'ensemble et une évaluation critique du Consensus de Washington et de l'ajustement structurel, avec un recul d'une vingtaine d'années, dans l'ouvrage de Narcís Serra et Joseph E. Stiglitz, *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance*, The Initiative for Policy Dialogue Series (Oxford, Oxford University Press, 2008).

474 Rob Konkel, «The Monetization of Global Poverty: The Concept of Poverty in World Bank History, 1944-90», *Journal of Global History*, vol. 9 (2014), pp. 276-300.

475 John Toye, *Dilemmas of Development: Reflections on the Counter-Revolution in Development Economics*, deuxième édition (Cambridge, MA, Blackwell, 1993).

476 Santosh Mehrotra et Richard Jolly (dir. de publication), *Development with a Human Face: Experiences in Social Achievement and Economic Growth* (Oxford, Oxford University Press, 1998).

477 Les travaux de recherche se poursuivront pendant toutes les années 1980, de même que les programmes régionaux, comme le Programme régional d'emploi pour l'Amérique latine et les Caraïbes (PREALC), Jobs and Skills Programme for Africa (JASPA) et Asian Regional Team for Employment Promotion (ARTEP). Voir Gerry Rodgers (dir. de publication), *The Poverty Agenda and the ILO: Issues for Research and Action* (Genève, Institut international d'études sociales, 1995).

6. La décennie des droits de l'homme

Lorsque David Morse décrit, en 1949, l'action normative comme «l'autre face de la médaille» par rapport aux nouvelles activités de l'OIT dans le domaine de la coopération technique, il n'entend pas par là l'ensemble du Code international du travail tel que défini par les normes de l'OIT. Il a plutôt à l'esprit les principes fondamentaux de la Constitution de l'OIT, qui, avec la Déclaration de Philadelphie, avaient reçu une nouvelle assise fondée sur les droits de l'homme. La période 1948-1958 sera une décennie pendant laquelle les principes des droits de l'homme propres à l'OIT trouveront leur place dans les normes internationales du travail. C'est pendant cette décennie que l'OIT adopte la majeure partie des textes considérés aujourd'hui comme les conventions fondamentales de l'Organisation. L'OIT représente une source d'inspiration importante pour le régime international des droits de l'homme, qui sera consacré, quatre ans après la Conférence de Philadelphie, dans la Déclaration universelle des droits de l'homme adoptée par les Nations Unies. Ces principes sont, dans le même temps, immédiatement mis à l'épreuve au sein de l'OIT elle-même.

Les débats sur les normes relatives aux droits de l'homme conduisent à une véritable bataille dont l'enjeu est l'âme de l'OIT. Cela se déroule dans un environnement international en pleine mutation, façonné d'abord par la guerre froide puis, peu après, par la décolonisation, dont le rythme s'accélère. Dans cette situation, des visions différentes des droits de l'homme s'affrontent: entre l'Est et l'Ouest, entre le Nord et le Sud et, dans de nombreux cas, à cheval sur ces clivages. Outre des résultats parfois imprévisibles, les débats relatifs aux droits de l'homme font ressortir avant tout la tension entre l'approche universelle de l'OIT en matière d'action normative et l'universalité croissante de l'Organisation elle-même qui s'accompagne d'une diversité toujours plus grande des désirs de ses Membres⁴⁷⁸.

L'OIT et les droits de l'homme après 1945

Par rapport au régime international des droits de l'homme qui voit le jour après la seconde guerre mondiale, l'OIT est à la fois actrice et spectatrice. Bien que la Déclaration de Philadelphie ait inspiré la Charte des Nations Unies (1945) et la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948), l'OIT ne s'inscrit pas

478 Pour un aperçu général de l'OIT et des droits de l'homme et un examen dans un contexte plus vaste, voir Janelle Diller, «Social Justice, Rights and Labour», dans l'ouvrage publié sous la direction de Dinah Shelton, *The Oxford Handbook of International Human Rights Law* (Oxford, Oxford University Press, 2013); Maul, «The International Labour Organization and the Globalization of Human Rights, 1944–1970»; Wobbe, «Das Globalwerden der Menschenrechte in der ILO».

aisément dans le nouveau cadre en matière de droits de l'homme tel qu'il est défini par les Nations Unies. La relation entre les normes du travail de l'OIT, en particulier, et les normes des droits de l'homme inscrites dans la Déclaration universelle des droits de l'homme – et, par la suite, dans les deux pactes internationaux, l'un relatif aux droits civils et politiques, et l'autre aux droits économiques, sociaux et culturels (1966) – n'a jamais été clairement définie⁴⁷⁹.

Il est hors de doute que les normes du travail définies par l'OIT font partie intégrante de l'histoire de l'émergence et de la reconnaissance progressive de la notion de droits économiques et sociaux. Qui plus est, le mécanisme de contrôle des normes de l'OIT est ce qui se rapproche le plus d'un mécanisme permettant de faire respecter ces droits⁴⁸⁰. Et pourtant, dès le départ, les activités de l'OIT dans le domaine des droits de l'homme sont soumises à une certaine tension. Avant la Conférence de Philadelphie, l'action normative de l'OIT n'était pas conçue en termes de droits individuels. Et, même si la Déclaration de Philadelphie affirme l'unité et l'interdépendance mutuelle des droits politiques, économiques et sociaux, l'OIT a toujours, depuis 1944, fait preuve d'une grande prudence pour définir précisément sa position dans les débats internationaux en matière de droits de l'homme.

L'OIT a navigué entre une approche plus globale, selon laquelle *toutes* ses normes s'inscrivent dans son action pour les droits de l'homme, et une approche plus restrictive, qui met l'accent sur les conventions qu'elle a explicitement adoptées sous les auspices des droits de l'homme pendant l'après-guerre. Dans l'ensemble, ces conventions reflètent les principes fondamentaux de la Déclaration de Philadelphie et seront par la suite incluses dans les conventions définies comme fondamentales par la Déclaration de 1998 relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi. Elles affirment que les libertés politiques et civiles représentent des conditions préalables ou des droits «habilitants» pour la réalisation des droits économiques et sociaux: la liberté d'association, l'abolition du travail forcé et l'élimination de la discrimination sur le lieu de travail. Par opposition à ces conventions, la grande majorité des normes internationales du travail adoptées après la seconde guerre mondiale, y compris celles qui concernent la sécurité sociale – comme la convention (n° 102) concernant la sécurité sociale, 1952 –, ne contiennent pas de références aux droits de l'homme, à l'exception de la convention (n° 122) sur la politique de

479 Roger Normand et Sahra Zaidi, *Human Rights at the UN: The Political History of Universal Justice* (Bloomington, IN, Indiana University Press, 2008); Johannes Morsink, *The Universal Declaration of Human Rights: Origins, Drafting, and Intent* (Philadelphie, PA, University of Pennsylvania Press, 1999).

480 En ce qui concerne la relation entre droits des travailleurs et droits de l'homme et les premiers pas de l'OIT dans le domaine des droits de l'homme, voir Diller, «Social Justice, Rights and Labour», et Wobbe, «Das Globalwerden der Menschenrechte in der ILO».

l'emploi, 1964, qui contient dans son préambule une citation de la Déclaration universelle des droits de l'homme⁴⁸¹.

Enfin, la manière dont l'OIT aborde les droits de l'homme doit aussi être perçue d'un point de vue plus fonctionnel. C'est dans des contextes historiques très particuliers – pendant et après la seconde guerre mondiale et (comme nous le verrons plus loin) dans les années 1990, après la fin de la guerre froide – que l'Organisation intervient en matière de droits de l'homme afin d'affirmer son rôle dans le débat international relatif à ces questions.

Au-delà de ces considérations de portée générale, le résultat des débats et la forme des conventions adoptées entre 1948 et 1958, durant la «décennie des droits de l'homme» de l'OIT, dépendent étroitement du cadre politique spécifique dans lequel se déroulent ces débats. Dans les premières années notamment, la situation de l'OIT est rendue plus complexe par la place de l'Organisation dans l'ordonnancement de la guerre froide. Les relations tendues avec l'ECOSOC, qui sont à l'origine d'un grand nombre des initiatives en faveur des droits de l'homme à l'OIT, constituent un problème important. L'Union soviétique, qui à cette époque n'est pas Membre de l'OIT, s'efforce d'utiliser l'ECOSOC et ses commissions pour restreindre les activités de l'OIT chaque fois qu'elle en a l'occasion. Ces tensions diminuent lorsque l'Union soviétique réintègre l'OIT en 1954, mais l'OIT elle-même devient alors davantage exposée aux tensions de la guerre froide. Pourtant, dans la pratique, les positions de l'Union soviétique et de ses alliés ont tendance à varier. Dans les débats au sein de l'OIT, les délégations soviétiques sont sur la défensive sur des sujets tels que le travail forcé et la liberté syndicale, mais elles sont très actives sur les questions qui leur permettent de promouvoir leur propre notion de droits économiques et sociaux. C'est particulièrement le cas en ce qui concerne la discrimination raciale et les droits des femmes, sujets sur lesquels les pays socialistes peuvent dénoncer les démocraties occidentales et tirer profit d'une alliance avec les pays du Sud⁴⁸².

Vues de l'autre côté du clivage Est-Ouest, les discussions au sein de l'OIT sont façonnées par l'attitude du gouvernement des États-Unis, qui, pour diverses raisons, devient plus prudente en matière de droits de l'homme. Pendant la guerre, les États-Unis du Président Roosevelt avaient joué un rôle déterminant pour que

481 «Considérant que la Déclaration universelle des droits de l'homme prévoit que “toute personne a droit au travail, au libre choix de son travail, à des conditions équitables et satisfaisantes de travail et à la protection contre le chômage” – convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964.

482 Jennifer Amos, «Embracing and Contesting: The Soviet Union and the Universal Declaration of Human Rights, 1948–1958», dans l'ouvrage publié sous la direction de Stefan-Ludwig Hoffmann, *Human Rights in the Twentieth Century* (Cambridge, Cambridge University Press, 2010); Mark B. Smith, «Social Rights in the Soviet Dictatorship: The Constitutional Right to Welfare from Stalin to Brezhnev», *Humanity*, vol. 3, n° 3 (2012), pp. 385-406.

les activités de l'OIT soient basées sur les droits de l'homme⁴⁸³. Dans le même temps, Washington s'était toujours opposé aux tentatives de codifier les droits économiques et sociaux au-delà de simples déclarations d'intention⁴⁸⁴. À la suite du tournant conservateur de la politique intérieure américaine après la fin de la guerre, les États-Unis durcissent encore leur position traditionnelle consistant à éviter toute obligation internationale empiétant sur leur souveraineté nationale⁴⁸⁵. En outre, les attaques lancées contre les États-Unis par le bloc nouvellement créé des pays communistes sur des questions telles que la discrimination raciale dans les États du Sud amènent le pays à se désintéresser encore plus des activités de l'OIT en matière de droits de l'homme au cours des années 1950⁴⁸⁶.

Si la guerre froide influence les débats sur les droits de l'homme au sein de l'OIT, elle reflète aussi, de manière similaire, les affrontements diplomatiques qui accompagnent la dissolution des empires coloniaux européens. Dans ce domaine aussi, le langage des droits de l'homme est volontiers utilisé par les mouvements nationalistes et par les nouveaux États Membres de l'OIT qui émergent de l'ère coloniale. Ce dernier groupe apporte aux débats sur les droits de l'homme ses propres perspectives et aspirations. Des pays comme l'Inde ou l'Égypte utilisent les institutions internationales avant tout comme des forums afin de promouvoir le droit à l'autodétermination et la lutte contre des régimes racistes tels que l'Afrique du Sud. Des mouvements de libération nationale, comme le Front de libération nationale (FLN) en Algérie, cherchent légitimité et reconnaissance pour leur lutte menée dans la marginalité, parfois avec des succès considérables⁴⁸⁷. À l'instar

483 Concernant la politique des États-Unis à l'égard des droits de l'homme et des Nations Unies en général, voir Rowland Brucken, *A Most Uncertain Crusade: The United States, the United Nations, and Human Rights, 1941–1953* (DeKalb, IL, Northern Illinois University Press, 2013); Mark Philipp Bradley, *The World Reimagined: Americans and Human Rights in the Twentieth Century* (Cambridge, Cambridge University Press, 2016).

484 Daniel J. Whelan et Matthew Donnelly, «The West, Economic and Social Rights, and the Global Human Rights Regime: Setting the Record Straight», *Human Rights Quarterly*, vol. 29, n° 4 (2007), pp. 908-949. Quant aux débats sur les droits économiques et sociaux au sein du comité de rédaction de la Déclaration universelle des droits de l'homme, voir l'ouvrage de Kathryn Sikkink, *Mixed Signals: U.S. Human Rights Policy and Latin America* (Ithaca, NY, Cornell University Press, 2004).

485 Au sujet des débats concernant les obstacles constitutionnels à la politique des États-Unis en matière de droits de l'homme, voir Hanne Hagtvedt Vik, «How Constitutional Concerns Framed the US Contribution to the International Human Rights Regime from Its Inception, 1947–1953», *International History Review*, vol. 34, n° 4 (2012), pp. 887-909.

486 Carol Anderson, *Eyes Off the Prize: The United Nations and the African American Struggle for Human Rights, 1944–1955* (Cambridge, Cambridge University Press, 2003).

487 Matthew James Connolly, *A Diplomatic Revolution: Algeria's Fight for Independence and the Origins of the Post-Cold War Era* (Oxford, Oxford University Press, 2002); Fabian Klose, *Human Rights in the Shadow of Colonial Violence: The Wars of Independence in Kenya and Algeria*, *Pennsylvania Studies in Human Rights* (Philadelphie, PA, University of Pennsylvania Press, 2013).

d'autres organisations internationales, l'OIT devient, inévitablement, un théâtre pour ces affrontements.

L'un des aspects des politiques concernant les droits de l'homme est souvent oublié : dans cette période initiale, les discours émanant des pays du Sud à ce sujet ne concernent pas uniquement le droit à l'autodétermination. Un grand nombre d'entre eux s'intéressent vivement, dès le départ, aux droits économiques et sociaux. Leur position découle de leurs perceptions concernant la nature du colonialisme, qu'ils attaquent comme un système qui nie à la fois les droits politiques et les droits sociaux des colonisés. Ces voix viennent s'ajouter à celles des pays d'Amérique latine, qui étaient pendant la guerre les partisans les plus ardents de l'inclusion des droits économiques et sociaux dans les instruments des droits de l'homme des Nations Unies. Toutefois, le concept de droits économiques et sociaux en tant que droits de l'homme « individuels », selon la conception défendue, entre autres, par Hernan Santa Cruz, le membre chilien de la Commission des droits de l'homme chargée de préparer la Déclaration universelle des droits de l'homme, était lié à l'idée de la sécurité économique internationale qui avait été largement discutée lors des conférences régionales américaines de l'OIT avant la guerre⁴⁸⁸. En d'autres termes, la réalisation de ces droits dépendait de la volonté des pays riches de conclure des accords internationaux pour réorganiser l'économie mondiale de manière à ce que les pays pauvres puissent d'abord créer les conditions nécessaires à la mise en place de programmes sociaux pour leur propre population. Dans l'après-guerre, ce type de discours se traduisait facilement en demandes adressées aux pays industrialisés d'aider les nations postcoloniales à renforcer leurs économies. C'est en ce sens que les discours sur le développement et sur les droits de l'homme sont étroitement liés dès le début. Les droits sociaux, à la différence des débats de ces dernières décennies, étaient initialement compris et promus en tant que droits individuels plutôt que comme des droits de l'État⁴⁸⁹.

L'utilisation du langage des droits de l'homme par des acteurs différents, aux intentions très variées, crée un environnement particulièrement tendu lors des débats au sein de l'OIT. La nature potentiellement explosive de ces discussions soulève la question de savoir jusqu'où peut aller l'Organisation dans la défense des droits de l'homme. Pourtant, les gouvernements, les employeurs et les syndicats ne souhaitent pas empêcher l'OIT d'agir dans ce domaine. En outre, l'Organisation elle-même a de bonnes raisons d'adopter le concept des

488 Roland Burke, «Some Rights Are More Equal Than Others: The Third World and the Transformation of Economic and Social Rights», *Humanity*, vol. 3, n° 3 (2012), pp. 427-448.

489 Roland Burke, *Decolonization and the Evolution of International Human Rights*, Pennsylvania Studies in Human Rights (Philadelphie, PA, University of Pennsylvania Press, 2010); Jan Eckel, «Human Rights and Decolonization: New Perspectives and Open Questions», *Humanity*, vol. 1, n° 1 (2010), pp. 111-135.

droits de l'homme. La revendication d'un mandat social global de la Déclaration de Philadelphie était fondée sur les principes des droits de l'homme. Tant l'engagement de l'OIT en matière de politiques économiques que l'expansion de ses activités dans le domaine du développement tirent leur légitimité idéologique de leur lien avec le projet des droits de l'homme. De manière plus importante – et plus concrète – encore, l'OIT dispose ainsi d'un outil dont elle a grand besoin pour faire face à la diversité croissante de ses Membres. Par rapport tant à la guerre froide qu'à la décolonisation, les droits de l'homme offrent une issue à l'impasse dans laquelle l'OIT semble bloquée depuis le début des années 1950 avec ses activités normatives. On s'inquiète de plus en plus du fait que le type de normes du travail adoptées jusque-là par l'OIT n'intéresse qu'une partie de moins en moins nombreuse de ses Membres et de ses mandants. Ce n'est pas seulement le cas du groupe des pays en développement et des États socialistes; même parmi les démocraties occidentales, l'activité normative est loin de susciter un enthousiasme général. La convention (n° 102) concernant la sécurité sociale, 1952, est un parfait exemple. Conçue comme une sorte de codification de divers projets lancés dans l'après-guerre pour créer des États-providence, la convention dresse une liste exhaustive de tous les différents aspects de la sécurité sociale, définissant des normes minimales concernant les soins médicaux, la maladie, le chômage, la vieillesse, la maternité et plusieurs autres domaines. Bien qu'elle ne formule pas de recommandation spécifique quant au mode de financement des systèmes de sécurité sociale (par voie de cotisations ou d'impôts), elle contient néanmoins un engagement en faveur de la couverture universelle. C'est l'une des raisons pour lesquelles elle déclenche une levée de boucliers parmi les employeurs, qui votent à l'unanimité contre son adoption, les représentants américains s'opposant avec véhémence à la «médecine socialisée»⁴⁹⁰. En revanche, la plupart des gouvernements et des représentants des travailleurs soutiennent la convention, y compris ceux des pays en développement, qui se voient offrir une gamme d'options et de clauses de souplesse qui leur permettent d'adopter le texte comme définissant un idéal pour une mise en œuvre future. Dans les débats, cependant, l'enthousiasme pour la convention n'est pas débordant, et les ratifications seront très lentes⁴⁹¹.

Ces discussions confortent davantage encore David Morse dans la conviction que l'OIT doit réduire l'attention qu'elle porte à ses fonctions normatives, en particulier vis-à-vis des pays en développement. D'ailleurs, l'orientation vers la coopération technique semble tirer davantage de légitimité des principes et objectifs généraux inscrits dans la Déclaration de Philadelphie, sous les auspices des

490 *Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, 35^e session, Genève, 1952 (Genève, BIT, 1953), p. 328.

491 Les Pays-Bas et le Chili, par exemple. Voir *Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, 35^e session, Genève, 1952 (Genève, BIT, 1953), pp. 326, 336.

droits de l'homme, que des dispositions des normes de l'OIT dans leur ensemble. David Morse promeut une «vision fondamentale de la société, de la morale et de la liberté et de la dignité de l'individu», fondée sur les principes inscrits dans la Déclaration de Philadelphie. Dans le même temps, il souligne implicitement que l'ensemble des normes adoptées par l'OIT n'a pas la même portée universelle. Le message sous-jacent est que l'objectif principal de l'OIT, à l'égard des pays en développement, n'est plus la ratification des normes du travail, mais la promotion de principes qui peuvent orienter ces pays sur leur propre voie vers la modernisation⁴⁹².

La liberté syndicale

Le fait que la convention (n° 87) sur la liberté syndicale, 1948, et la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, soient les premières normes internationales du travail explicitement débattues dans une optique des droits de l'homme ne doit rien au hasard. Elles occupent une place particulière dans la gamme des normes de l'OIT en raison de leur double nature. Il est entendu qu'elles consacrent avant tout les droits des syndicats, mais elles sont aussi conçues comme source de droits habilitants pour l'individu, définissant des conditions préalables essentielles à la réalisation des droits économiques et sociaux des travailleurs dans une économie de marché ouverte. C'est pour cette raison qu'elles revêtent un sens plus général, en tant que principes fondamentaux sur lesquels repose l'OIT et qui représentent la nature essentiellement démocratique et libérale de l'Organisation. C'est ce qui explique en partie pourquoi la question de la liberté syndicale et ses incidences pour la structure tripartite de l'OIT déclencheront une polémique particulièrement dure entre le camp occidental et le bloc de l'Est. Elle deviendra aussi l'un des principaux domaines de controverse dans le processus de décolonisation, dans le cadre duquel l'OIT encourage la liberté d'association comme un moyen de garantir la participation démocratique et comme un principe fondamental pour encourager un développement économique et social solide⁴⁹³.

Le débat lui-même, toutefois, est bien plus ancien, car la liberté syndicale figurait parmi les principes fondateurs de l'Organisation internationale du Travail. La Constitution de l'OIT de 1919 avait déclaré que «le droit d'association en vue de tous objets non contraires aux lois» était un moyen essentiel d'améliorer la situation des travailleurs partout dans le monde et de garantir par là une «paix universelle et durable». Dans les années 1920, le BIT mena une vaste enquête

492 David Morse, cité par Maul, *Human Rights, Development and Decolonization*, p. 136.

493 Rodgers et coll., *L'Organisation internationale du Travail et la quête de justice sociale, 1919-2009*, pp. 50-56.

sur la liberté syndicale, dont les résultats furent publiés entre 1927 et 1930 et servirent de base aux travaux ultérieurs sur le sujet⁴⁹⁴. Une première convention à ce propos fut même adoptée en 1921; elle accordait aux travailleurs de l'agriculture «les mêmes droits d'association et de coalition qu'aux travailleurs de l'industrie»⁴⁹⁵. En revanche, aucune démarche juridique ne fut engagée dans l'entre-deux-guerres. Le groupe des travailleurs, qui avait milité dans un premier temps en faveur de l'adoption d'une convention, interrompit ses efforts lorsqu'il comprit qu'il ne bénéficierait pas d'un appui suffisant, contre l'opposition des employeurs et de la majorité des gouvernements, pour un instrument qui inclurait le droit de grève. Le climat politique des années 1930 et la montée en puissance des régimes autoritaires éliminèrent toute perspective de succès d'une telle initiative⁴⁹⁶.

La seconde guerre mondiale relance ce débat; dans le camp des Alliés, les syndicats jouissent d'une reconnaissance plus étendue en raison de leur participation à l'effort de guerre. Dès 1941, lors de la première Conférence de l'OIT en temps de guerre, à New York, la question de la liberté d'association est à nouveau soulevée, et la voie est alors ouverte vers l'adoption d'une convention⁴⁹⁷. La Déclaration de Philadelphie confirme que la liberté d'association est un élément essentiel de la «lutte contre le besoin» dans les sociétés démocratiques. Sans limiter sa portée aux sociétés industrielles avancées, la déclaration proclame la valeur universelle de ce principe et sa pleine applicabilité aux sociétés en développement, dans la mesure où «la liberté d'expression et d'association est une condition indispensable d'un progrès soutenu»⁴⁹⁸.

Redéfinie comme constituant à la fois un droit de l'homme et, de manière plus générale, une condition nécessaire à la réalisation des droits sociaux, la liberté d'association semble prédestinée à faire l'objet d'une convention rapidement après la seconde guerre mondiale. Or, la guerre froide va compliquer

494 BIT, *La liberté syndicale*, Études et documents, Série A (Vie sociale), n^{os} 28 à 32 (Genève, BIT, 1927-1930).

495 Convention (n^o 11) sur le droit d'association (agriculture), 1921.

496 BIT, *La liberté syndicale*, *op. cit.*

497 La Conférence crée une commission de la collaboration entre les pouvoirs publics et les organisations d'employeurs et de travailleurs et adopte une résolution, proposée par les travailleurs d'Amérique latine, qui affirme qu'«une véritable collaboration ne peut exister que dans le cadre d'institutions politiques démocratiques qui garantissent la liberté d'association professionnelle des travailleurs et des employeurs». Elle ajoute que «l'application du principe de collaboration exige que, en droit et en fait, a) l'État reconnaisse aux organisations professionnelles la capacité de représenter les travailleurs et les employeurs; b) les organisations professionnelles de travailleurs et d'employeurs se reconnaissent entre elles la capacité de représenter respectivement les travailleurs et les employeurs», *Compte rendu des travaux*, Conférence de l'Organisation internationale du Travail, 1941, New York et Washington, DC (Montréal, BIT, 1942), p. 171.

498 Déclaration de Philadelphie, art. I b) et d).

le débat, car l'Union soviétique et les syndicats à tendance communiste de la Fédération syndicale mondiale (FSM) cherchent d'abord à placer la question à l'ordre du jour de l'ECOSOC. Leur principal argument contre le traitement de la question par l'OIT est que celle-ci, en tant qu'organisation tripartite, donnerait aux employeurs voix au chapitre dans la définition d'une notion concernant les droits des syndicats. La FSM est, à cette époque, une fédération unitaire regroupant des syndicats des pays de l'Est comme de l'Ouest, mais elle est déjà paralysée par les points de vue contradictoires de ses membres au sujet du plan Marshall. La Fédération américaine du travail (AFL) s'oppose vigoureusement à la FSM. Comme elle jouit – à l'instar de la FSM – du statut consultatif auprès de l'ECOSOC, elle formule une contre-proposition, visant à prier l'ECOSOC de donner mandat à l'OIT de réaliser une étude sur la situation juridique concernant la liberté d'association, destinée à servir de base pour une future convention de l'OIT. La démarche de l'AFL ne reçoit pas seulement l'appui du gouvernement des États-Unis, elle est, en réalité, coordonnée avec Washington. Le gouvernement Truman fait en sorte, à son tour, que l'OIT inscrive la question de la liberté d'association à l'ordre du jour de la CIT en 1947. La commission de la Conférence qui rédige une résolution jetant les bases d'une nouvelle convention sur la liberté syndicale est présidée par le vice-secrétaire au Travail des États-Unis, qui n'est autre que David Morse⁴⁹⁹.

Dans le débat qui s'engage alors, les principales pommes de discorde concernent la question du droit de s'affilier (ou de ne pas s'affilier) à un syndicat et la question de la reconnaissance explicite du droit de grève. Les travailleurs réussissent à faire supprimer de la version finale de la convention un paragraphe qui aurait inclus les mots «ou de ne pas s'y affilier» – un point sur lequel les employeurs avaient longuement et âprement bataillé. En revanche, le droit de grève n'est pas explicitement mentionné dans le texte, même si le contexte montre clairement qu'il est considéré comme une expression naturelle des droits syndicaux. La convention affirme le droit des organisations de travailleurs et d'employeurs «d'organiser leur gestion et leur activité, et de formuler leur programme d'action» (article 3) et reconnaît que ces organisations ont pour but «de promouvoir et de défendre les intérêts des travailleurs ou des employeurs» (article 10)⁵⁰⁰. La convention garantit la liberté syndicale sans mentionner les mots «en vue de tous objets non contraires aux lois», une expression contenue dans la Constitution qui avait offert aux gouvernements une marge de manœuvre importante pour restreindre, dans les faits, les droits des syndicats. Une initiative soutenue par les pays d'Europe de l'Est et quelques

499 Les syndicats non communistes, qui quitteront bientôt la FSM, soutiennent cette initiative. Alcock, *History of the International Labor Organization*, pp. 252-255.

500 Voir Bernard Gernigon, Alberto Otero et Horacio Guido, «Les principes de l'OIT sur le droit de grève», *Revue internationale du Travail*, vol. 137, n° 4 (1998), pp. 473-513.

membres de la FSM, visant à exclure les employeurs du champ d'application de la convention, échoue à son tour. Ce rejet, soutenu par une majorité des représentants des travailleurs, constituait une prise de position forte et correspondait à la fois à l'orientation occidentale et au caractère tripartite de l'OIT. Il contrastait de manière frappante avec la Déclaration universelle des droits de l'homme, rédigée au même moment que la convention de l'OIT et qui ne mentionnait pas les organisations d'employeurs, se limitant à invoquer le droit de toute personne, pour la défense de ses intérêts, «de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats»⁵⁰¹.

Les deux conventions adoptées en 1948 et en 1949 étaient conçues comme complémentaires. Alors que la convention (n° 87) sur la liberté syndicale, 1948, est avant tout destinée à protéger les organisations de travailleurs et d'employeurs contre toute ingérence de l'État, la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, définit les droits des travailleurs vis-à-vis de leurs employeurs. L'importance centrale accordée au principe de la liberté syndicale sera réaffirmée en 1950 avec la mise en place d'un mécanisme destiné à en contrôler le respect, complétant les procédures régulières de contrôle associées à la ratification des conventions n° 87 et 98. En 1951, le Comité de la liberté syndicale, à composition tripartite, voit le jour. Sa tâche sera, et demeure à ce jour, d'enquêter sur les allégations reçues par l'ONU ou par l'OIT concernant la violation de droits syndicaux, que le pays concerné ait ou non ratifié les deux conventions⁵⁰².

Contrairement à toutes les autres conventions de l'OIT axées sur les droits de l'homme, c'est *après* leur adoption que ces deux conventions donneront lieu aux débats les plus vifs sur la liberté syndicale. Le retour de l'Union soviétique au sein de l'OIT en 1954, assorti de l'adhésion de la Biélorussie et de l'Ukraine, qui augmente ainsi le nombre de voix du groupe communiste, soulève une fois de plus des questions sur le sens du principe et sur ses implications pour la structure tripartite de l'OIT. Conformément à la doctrine officielle, l'État communiste incarne les intérêts des travailleurs et, en même temps, il est l'unique employeur. Par conséquent, le socialisme d'État ne saurait laisser le moindre espace à des associations – d'employeurs ou de travailleurs – indépendantes de l'État; il ne peut pas davantage donner la possibilité à une personne de s'affilier librement à une telle organisation. Les syndicats sont essentiellement, dans cette optique, des institutions qui administrent des pans importants de l'État-providence socialiste, qui garantissent la stabilité sociale et qui mettent en œuvre les directives du parti concernant la production. La liberté d'association, telle que définie par l'OIT, n'existait pas en Union soviétique ni dans ses États satellites. En réalité,

501 Assemblée générale des Nations Unies, Déclaration universelle des droits de l'homme, art. 23, paragr. 4 (Paris, 1948).

502 Alcock, *History of the International Labor Organization*, pp. 268-270.

ils envoyaient quatre délégués gouvernementaux à la CIT, et les délégations des pays occidentaux ne cessaient de s'en plaindre⁵⁰³.

Ce n'est pas la première fois que les pouvoirs des représentants des travailleurs sont contestés à l'OIT. Dans l'entre-deux-guerres, l'Italie fasciste avait été la cible principale de ce type de contestation. À la fin des années 1940, la légitimité des délégués travailleurs d'Argentine fut elle aussi mise en question. Alors que le souvenir du fascisme italien était encore vivace, les organisations de travailleurs sous le régime péroniste apparaissaient pour beaucoup comme une survivance du corporatisme fasciste. Le cas de l'Union soviétique est différent, essentiellement parce que, après la réadmission de celle-ci et avant l'accélération de la décolonisation, le bloc des pays de l'Est représente près d'un tiers des Membres de l'Organisation et, de ce fait, met sérieusement en question l'hégémonie même des principes démocratiques libéraux sur lesquels l'OIT s'est longtemps appuyée. Le débat se résume à une question fondamentale: l'OIT doit-elle demeurer fidèle à tout prix au principe du tripartisme, peu importe les coûts, ou doit-elle donner priorité à l'objectif de l'universalité et de l'inclusion pleine et entière des États socialistes (ou de tous les États, quel que soit leur système politique)? À titre de première mesure pour traiter la question sur un plan moins directement politique, le Conseil d'administration crée en 1955 un comité indépendant sur la liberté des organisations d'employeurs et de travailleurs, placé sous la présidence de Lord Arnold McNair, juriste international britannique renommé, auquel il confie la réalisation d'une enquête sur l'indépendance des organisations de travailleurs et d'employeurs du monde entier par rapport aux gouvernements⁵⁰⁴. Certains observateurs considèrent que le rapport du comité McNair, publié en 1956, a failli redéfinir le principe du tripartisme, en considérant que ce dernier ne saurait être limité à un seul système économique et social. S'agissant de la relation entre l'État et les organisations de travailleurs et d'employeurs, le rapport fait même état d'une certaine convergence entre les systèmes socio-économiques des pays de l'Est et des pays occidentaux. L'implication fortement accrue de l'État dans l'économie et l'expansion continue du secteur public qui s'était produite dans les pays occidentaux après la guerre avaient transformé le rôle des organisations

503 La CISL, bien que divisée sur cette question, contesta en 1954 les pouvoirs des travailleurs soviétiques et déposa une plainte auprès du Comité de la liberté syndicale au sujet de l'indépendance des syndicats soviétiques. Les pouvoirs des employeurs soviétiques furent eux aussi contestés par le groupe des employeurs, mais la CIT décida finalement de ne pas donner suite aux contestations, ni dans un cas ni dans l'autre. Ces questions demeurèrent cependant à l'ordre du jour pendant de nombreuses années. Voir Valticos, *Droit international du travail*, pp. 198-201; Alcock, *History of the International Labor Organization*, pp. 290-292.

504 Arnold McNair était un ancien président de la Cour internationale de justice et siégeait depuis longtemps au sein de la CEACR, et ses deux collègues dans ce comité étaient l'expert mexicain en droit international et ancien représentant du gouvernement mexicain Pedro de Alba et A. R. Cornelius, juge à la Cour fédérale du Pakistan.

d'employeurs et de travailleurs dans les nations occidentales aussi. Ainsi, les syndicats étaient souvent fortement impliqués dans les politiques destinées à accroître la productivité. Dans un tel contexte, en dépit des différences importantes en termes de degré d'indépendance, les fonctions réellement assurées par les syndicats et les organisations d'employeurs dans les États socialistes et dans les démocraties à économie de marché étaient perçues comme convergeant de plus en plus. Le rapport conclut donc qu'il n'existe guère de raison valable d'exclure les représentants des travailleurs et des employeurs des pays du bloc de l'Est des réunions de l'OIT⁵⁰⁵.

La discussion du rapport, pendant la CIT de 1956, suscite des débats extrêmement vifs. Les employeurs des pays occidentaux, en particulier, s'opposent résolument à ses conclusions. À terme, cependant, même si le conflit durera encore une décennie, la majorité des Membres de l'OIT n'a guère intérêt à une rupture avec les pays de l'Est et finira par consentir tacitement à la participation des représentants travailleurs et employeurs du bloc soviétique. Il était d'ailleurs difficile de ne pas voir à l'époque que le contexte international allait peser sur la pratique du tripartisme et sur le principe même de la liberté d'association. Ces deux principes, placés au premier plan par la Déclaration de Philadelphie dans son article premier, deviennent désormais des éléments d'un débat de portée mondiale sur le rôle des syndicats dans les processus de développement social et économique guidés par les États.

Dans le contexte général de la décolonisation, la liberté d'association et le tripartisme finissent par occuper une place centrale dans les discussions menées avec les États d'Asie et d'Afrique qui viennent d'accéder à l'indépendance au sujet du rôle des normes de l'OIT dans le processus de développement. Dans ces pays, le colonialisme avait bien souvent laissé un héritage difficile. La «clause coloniale» et l'existence parallèle d'une convention «coloniale», moins stricte, régissant le droit d'association dans «les territoires non métropolitains» (convention n° 84 de 1947) autorisaient les régimes coloniaux restants à maintenir deux normes différentes en matière de droits syndicaux, et cela, bien souvent, jusqu'à la veille de l'indépendance. Les conventions coloniales différaient des normes régulières sur un point essentiel: le rôle politique des syndicats, domaine dans lequel elles imposaient des restrictions sévères aux activités syndicales. Si leurs politiques différaient, les puissances coloniales partageaient une ambiguïté fondamentale sur les libertés accordées aux syndicats dans leurs territoires. D'une part, au moins en ce qui concerne le Royaume-Uni et la France, encourager la création de syndicats dans le cadre du «colonialisme social» de l'après-guerre était perçu comme un moyen de s'assurer des partenaires fiables, dont l'appui

505 Voir aussi, au sujet du rapport McNair: Alcock, *History of the International Labor Organization*, pp. 300-303; Ghébal, *L'Organisation internationale du Travail (OIT)*, pp. 166-170.

serait essentiel pour réaliser des projets de développement colonial. D'autre part, avec les limitations imposées à leurs activités politiques «régulières», il était difficile de confiner ces organisations au type d'activité «apolitique» prévue par les autorités coloniales. Même avant l'indépendance, les syndicats et leurs dirigeants s'étaient souvent engagés dans des projets d'émancipation anticoloniale. De ce fait, la réalité sur le terrain contredisait souvent directement l'une des idées fondamentales sous-tendant les conventions, tant «régulières» que coloniales, qui considéraient des relations professionnelles libres et démocratiques comme une condition préalable du développement social et économique. Au lieu de cela, l'héritage colonial amenait avec lui un concept de modernisation différent, essentiellement autoritaire, qui impliquait que des relations professionnelles sans restrictions étaient perçues par les gouvernements et les élites politiques comme un obstacle à la productivité et à la croissance. Il s'agissait à leurs yeux d'un objectif lointain – si tant est que cela en soit un – qui était secondaire par rapport aux considérations d'ordre économique⁵⁰⁶.

De ce point de vue, il n'est guère difficile d'établir un lien avec les conclusions du rapport McNair. En effet, vue sous cet angle, l'Union soviétique représente tout simplement un autre modèle autoritaire de modernisation – non dépourvu d'attrait, au demeurant – pour de nombreux pays du Sud⁵⁰⁷. De fait, le rapport McNair confirme cette tendance également en ce qui concerne la situation postcoloniale en Asie. Il constate que la législation de ces pays contient des «restrictions et des limitations» importantes aux libertés syndicales, pour des raisons politiques et économiques. Les gouvernements conçoivent généralement la notion de liberté syndicale, telle qu'inscrite dans les normes de l'OIT, comme inconciliable avec les exigences du développement national. C'est pourquoi les activités syndicales sont soumises à un contrôle strict de l'État. Les autorités de l'État veulent avoir le dernier mot dans l'organisation des relations professionnelles, ce qui rend en particulier le droit à la négociation collective peu populaire, voire suspect, dans les pays en développement. Comme le souligne le premier ministre indien Jawaharlal Nehru en 1957, l'intérêt national doit l'emporter sur certains droits des travailleurs; Jawaharlal Nehru considère ainsi «parfaitement absurde, alors que nous parlons d'accroître la production [...], de dilapider notre énergie dans des conflits du travail»⁵⁰⁸.

Cette idée, qui veut que le mouvement syndical soit subordonné aux intérêts (économiques) du développement national, va revenir au cours des années

506 Maul, *Human Rights, Development and Decolonization*, pp. 108-111.

507 Durant le débat sur la liberté syndicale, certains gouvernements, comme celui de l'Afrique du Sud, avaient proposé d'étendre la «clause coloniale» à des groupes de la population de pays indépendants n'ayant pas atteint la «maturité» nécessaire pour bénéficier d'une convention sur la liberté syndicale.

508 Quatrième Conférence régionale asiatique (1957), *Record of Proceedings*, p. 8.

suivantes. Elle prend de la vigueur dans les années 1960, lorsque de nombreux pays africains accèdent à l'indépendance. La liberté syndicale devient alors l'un des premiers domaines où les conséquences de l'expansion géographique et politique de l'OIT sont tangibles. L'Organisation réagit alors en renforçant encore ses fonctions techniques. En matière de normes, l'expérience des débats sur la liberté syndicale et le tripartisme va guider le développement d'une nouvelle approche «promotionnelle» ou «éducationnelle», introduite par David Morse dans son rapport de 1958 sur les droits de l'homme (marquant le dixième anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme et de la convention sur la liberté syndicale). Une des premières conséquences en est le lancement de programmes d'assistance technique dans le domaine des relations professionnelles, suivi par des dispositifs d'éducation ouvrière et de formation des travailleurs à la gestion. Tous ces programmes sont destinés presque exclusivement aux pays en développement et ont pour objet d'encourager des modèles démocratiques de modernisation et de relations professionnelles. Ces modèles sont d'ailleurs fortement influencés par des experts américains quand ce nouveau domaine d'activité commence à se dessiner dans les années 1960⁵⁰⁹.

La liberté syndicale et le droit de négociation collective sont restés, depuis lors, des thèmes essentiels pour l'OIT, et ils demeurent au cœur de tous les débats sur l'identité de l'Organisation, en raison de leur lien intrinsèque avec le principe même du tripartisme. Le rôle et la place des syndicats dans le processus de développement demeurent une question controversée (et les controverses ont encore augmenté avec le poids croissant de la Chine). Dans l'intervalle, avec la mondialisation, le débat s'est enrichi de nouvelles dimensions, car les droits syndicaux doivent être défendus contre le pouvoir des entreprises multinationales, mais aussi dans les zones économiques spéciales extraterritoriales et au sein des chaînes mondiales d'approvisionnement, complexes et souvent opaques⁵¹⁰.

509 L'éducation ouvrière était un élément clé du programme de l'OIT depuis le début des années 1950; il s'agissait d'un moyen de formuler la question des droits syndicaux de manière technique et «apolitique», inspiré principalement par des modèles conçus aux États-Unis. Il n'existe guère de travaux de recherche sur ce domaine d'activité. Pour le contexte général et la mise en œuvre en Amérique latine, voir Gabriela Scodeller, «Educar in derechos laborales: políticas y acciones desplegadas por la OIT en América Latina durante los años 1950–1970», dans l'ouvrage publié sous la direction de Laura Caruso et Andres Stagnaro, *Una historia regional de la OIT: Aportes sobre regulación y legislación del trabajo latinoamericano* (La Plata, Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, 2017), pp. 213-254.

510 Voir, sur la question de la liberté syndicale et la position des syndicats dans le contexte de la mondialisation économique, les articles contenus dans l'ouvrage publié sous la direction de Yossi Dahan, Hanna Lerner et Faina Milman-Sivan, *Global Justice and International Labour Rights* (Cambridge, Cambridge University Press, 2016).

L'égalité de rémunération entre hommes et femmes

Deux ans après l'adoption des instruments sur la liberté syndicale, l'OIT adopte en 1951 une autre convention sur un sujet lié au travail des femmes qui figurait au programme général de l'Organisation depuis sa création. La convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération sort pour la première fois de l'approche protectrice qui avait jusque-là marqué les politiques de l'OIT. Les féministes égalitaristes voient dans la convention la confirmation du fait que le balancier était sur le point d'aller dans le sens de l'égalité entre hommes et femmes⁵¹¹. Toutefois, tant le débat que son résultat reflètent les tensions persistantes concernant la place des femmes dans le monde du travail.

La convention sur l'égalité de rémunération plonge ses racines dans la première Constitution de l'OIT, et en particulier dans le débat des années 1930⁵¹². À l'époque, l'égalité juridique avait non seulement gagné du terrain au sein des organisations de femmes, mais s'était aussi fait une place, progressivement, dans la réflexion de l'OIT. Dans le contexte de la guerre et des besoins accrus de main-d'œuvre féminine – mais aussi de la mobilisation des femmes aux fins de la reconstruction –, cette tendance avait pris de l'ampleur. En 1939, la deuxième Conférence régionale américaine à La Havane avait adopté des résolutions qui proclamaient le droit des femmes à être représentées, leur droit à une rémunération égale, ainsi que le droit des femmes mariées de travailler. Cinq ans plus tard, la Déclaration de Philadelphie avait même considéré que la question de l'égalité de rémunération des hommes et des femmes relevait des droits de l'homme⁵¹³.

L'une des raisons principales pour lesquelles il faudra attendre sept ans pour voir une convention adoptée est le fait que la question de l'égalité entre les sexes va se trouver, elle aussi, prise dans les controverses de l'époque de la guerre froide. Pour l'Union soviétique et ses alliés, la question de l'égalité de rémunération est intrinsèquement liée à la question plus générale de l'égalité des droits économiques et sociaux des femmes et des hommes en tant que condition préalable à la réalisation des droits politiques. Les pays occidentaux, à l'inverse, veulent restreindre le débat sur l'extension des droits individuels aux femmes. En raison de l'antagonisme des pays du bloc de l'Est à l'égard de l'OIT, celle-ci se trouve dans une position inconfortable. En 1946, l'ONU avait créé, sous l'égide de l'ECOSOC, la Commission de la condition de la femme. Bien qu'elle se soit concentrée sur les droits civils et politiques, cette commission considérait clairement que les droits économiques des femmes faisaient aussi partie de son mandat. Dans les premières années de l'après-guerre, l'OIT avait de bonnes raisons de craindre la

511 Voir, au sujet des différents aspects du débat relatif au travail des femmes, les contributions contenues dans l'ouvrage de Boris, Hoehtker et Zimmermann, *Women's ILO*.

512 Voir la section consacrée aux femmes dans la première partie du chapitre 1.

513 Boris, «Equality's Cold War».



Les membres travailleurs à la Commission de l'égalité de rémunération: Adrian Vermeulen (Pays-Bas), Beatrice Ann Godwinn et Florence Hancock (les deux du Royaume-Uni) à la 33^e session de la CIT (1950).

concurrence de la commission. Au sein de celle-ci, l'Organisation est critiquée pour n'avoir pas entièrement renoncé à ses normes du travail protectrices. De ce fait, la FSM, la Pologne et l'Union soviétique ont cherché, en 1949, à faire transférer la question de l'égalité de traitement de l'OIT à l'ECOSOC. Tentative qui n'est pas sans rappeler l'échec, quelques années plus tôt, de celle de transférer à l'ECOSOC la responsabilité des questions relatives à la liberté d'association⁵¹⁴.

Des militantes féministes occidentales, comme l'Américaine Frieda S. Miller⁵¹⁵ jouent un rôle important pour convaincre les gouvernements d'envisager une nouvelle convention de l'OIT sur l'égalité de rémunération. Frieda Miller sera, en 1951, la rapporteure du comité de rédaction de la convention sur l'égalité de rémunération. De nombreux gouvernements occidentaux, à l'instar des États-Unis, acceptent l'action normative afin de ne pas se voir reprocher de s'opposer aux droits des femmes. Ils cherchent en outre à soutenir l'OIT, ne souhaitant

514 Neunsinger, «The Unobtainable Magic of Numbers», dans l'ouvrage publié sous la direction de Boris, Hoehltker et Zimmermann, *Women's ILO*.

515 Jensen, «US New Deal Policy Experts and the ILO, 1948–1954», pp. 172-189.

pas voir son mandat réduit par rapport à l'ONU. Pourtant, malgré les progrès réalisés, et en dépit d'un accord très large sur le principe, l'adoption d'une convention est loin d'être une tâche aisée. Outre le groupe des employeurs, les États-Unis et le Royaume-Uni figurent parmi les nombreux gouvernements qui préféreraient une simple recommandation à une convention. Les divers avis sur la question apparaissent clairement dans le rapport préparé en vue de la CIT de 1950. Alors que les pays socialistes sont favorables à une convention ambitieuse, certains pays occidentaux émettent des réticences, en invoquant divers arguments d'ordre culturel ou pratique. C'est le cas du Royaume-Uni et des Pays-Bas, ces derniers relevant par exemple que l'«on ne peut entièrement ignorer les frais généraux plus élevés qu'entraîne l'emploi d'une main-d'œuvre féminine». Le gouvernement suisse déclare sans ambages que «la structure, la conception et les conditions propres à la Suisse s'opposent à la réalisation du principe de l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale, entre la main-d'œuvre masculine et la main-d'œuvre féminine». Il se demande «si l'application de ce principe serait réellement dans l'intérêt des femmes», puisqu'elle réduirait, en dernière analyse, leurs possibilités d'emploi⁵¹⁶. La Finlande et la Suède, dotées de mécanismes solides de négociation collective, sont aussi, au départ, opposées à une convention. Ces pays considèrent que l'égalité de rémunération n'est qu'un aspect du problème plus général de la politique salariale et que l'État n'a pas à s'ingérer dans les négociations entre syndicats et employeurs⁵¹⁷. Outre les arguments économiques, les opposants à l'égalité de rémunération invoquent souvent les coûts de production plus élevés du travail des femmes (en raison de la maternité, etc.). Quelques pays du Sud expriment des préoccupations qui leur sont propres; l'Inde, par exemple, indique sa préférence pour une recommandation, en soulignant les problèmes pratiques qui découlent de l'absence d'un mécanisme approprié de fixation des salaires fondé sur les caractéristiques de l'emploi (*job contents*) dans des secteurs importants de son économie. Il serait presque impossible, dans ces conditions, de mettre en œuvre le principe de l'égalité de rémunération⁵¹⁸.

Lors du second débat à la CIT, en 1951, les positions varient peu. Les pays socialistes, comme la Pologne et la Tchécoslovaquie, plaident pour une convention forte, contenant des dispositions claires pour assurer son application juridique. À l'inverse, une majorité des délégués travailleurs, ainsi que quelques

516 BIT, rapport V (2), Conférence internationale du Travail, 33^e session, Genève, 1950, *Égalité de rémunération entre la main-d'œuvre masculine et la main-d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale* (Genève, BIT, 1950), pp. 21 et 8.

517 *Ibid.*, p. 81.

518 L'Inde demande aussi que toute réglementation en la matière soit appliquée de manière progressive, ainsi que des dérogations «dans le cas des entreprises familiales, du service domestique, des industries non organisées, des travaux dans lesquels le rendement des travailleuses est en général inférieur à celui des hommes». *Ibid.*, p. 38.

gouvernements – dont l'Allemagne, la France et les pays d'Amérique latine – s'expriment maintenant en faveur d'une convention contenant des principes généraux, assortie d'une recommandation pratique, reprenant les grandes lignes des projets de documents préparés par le Bureau pour la Conférence. Les employeurs et d'autres gouvernements, parmi lesquels le Royaume-Uni, l'Italie, l'Australie, l'Inde, l'Afrique du Sud et les pays scandinaves, sont favorables à une recommandation et s'abstiendront lors du vote final sur la convention. Les États-Unis, bien que plutôt favorables à une convention, voteront finalement pour un double instrument. En définitive, la convention est adoptée par 105 voix contre 33 (la majeure partie des votes négatifs proviennent des rangs des employeurs), avec 40 abstentions⁵¹⁹. Il s'agit d'une marge assez étroite, notamment si l'on compare ce résultat avec celui d'autres normes adoptées par l'OIT en matière de droits de l'homme. Les appréhensions sont clairement reflétées par la formulation assez complexe de l'article 2 de la convention, qui demande à tous les Membres, «par des moyens adaptés aux méthodes en vigueur pour la fixation des taux de rémunération» d'encourager et, «dans la mesure où ceci est compatible avec lesdites méthodes», assurer l'application à tous les travailleurs du principe de l'égalité de rémunération entre la main-d'œuvre masculine et la main-d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale»⁵²⁰.

Même avec cette nouvelle convention, l'égalité entre les sexes sur le lieu de travail demeure un objectif lointain⁵²¹. La convention sur l'égalité de rémunération, bien que considérée comme un grand pas en avant par les militantes de l'égalité juridique en Occident, ne met pas un terme au débat sur la place des femmes dans le monde du travail. Pourtant, ses effets se font sentir dans les années suivantes, car elle sert d'étalon pour les discussions qui se déroulent à l'échelle nationale. Au sein de l'Organisation, le débat se poursuit. Au niveau international, le balancier est passé clairement du côté de l'égalité juridique, mais, au sein de l'OIT, un ensemble de normes protectrices, ne concernant que les femmes, continue à coexister avec la nouvelle convention⁵²². À partir des années 1950, le débat se déplace progressivement de la situation dans les pays industrialisés à la situation des femmes dans les pays en développement, un sujet qui au départ avait été traité comme une question à part. Les programmes de coopération technique destinés aux femmes dans les régions non industrialisées

519 *Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, 34^e session, 1951 (Genève, BIT, 1952), pp. 465-466.

520 Convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération, 1951, art. 2.

521 Le lecteur trouvera un compte rendu plus détaillé des débats concernant la convention n° 100 et le rôle des organisations internationales de femmes dans l'ouvrage d'Eileen Boris, *Making the Woman Worker: Precarious Labor and the Fight for Global Standards, 1919–2019* (Oxford, Oxford University Press, 2019).

522 Eloisa Betti, «Unexpected Alliances: Italian Women's Struggles for Equal Pay, 1940s–1960s», dans l'ouvrage publié sous la direction de Boris, Hoehtker et Zimmermann, *Women's ILO*, pp. 276-299.

du monde avaient cherché, par défaut, à intégrer les femmes dans le processus de développement général de leurs pays respectifs. Ils avaient ce faisant, souvent sans le vouloir, occulté le statut particulièrement précaire des femmes dans de nombreux pays du Sud. Les femmes portaient le fardeau de la «reproduction» en prenant soin de la famille et en subvenant aux besoins du ménage; elles étaient aussi au cœur de l'agriculture de subsistance en milieu rural et de ce que l'on appellera plus tard l'«économie informelle».

Pendant les années 1970, les organisations de femmes des pays du Sud remettent toujours davantage en question le paradigme de la modernisation, mais elles se montrent aussi critiques vis-à-vis des points aveugles du militantisme féministe occidental. Lorsque l'OIT «découvre» l'économie informelle dans les années 1970, certains des travaux de recherche réalisés sous les auspices du Programme mondial de l'emploi tiennent compte du rôle clé que jouent les femmes dans le développement en milieu rural⁵²³. Dans ses programmes de coopération technique, l'OIT commence à mettre davantage l'accent sur les femmes dans les pays en développement. Il faudra toutefois encore vingt à trente ans pour que le débat commence à se focaliser sur la pression supplémentaire que la mondialisation exerce sur les femmes dans les pays du Sud. Tout cela aboutira, à terme, à de nouvelles normes qui, bien que conçues comme neutres du point de vue du genre, traitent plus spécifiquement de la situation des femmes actives dans l'économie informelle, comme la convention n° 177 de 1996, qui traite des travailleurs à domicile, et la convention n° 189 sur les travailleuses et travailleurs domestiques de 2011. Ces deux textes reflètent une prise de conscience accrue de la situation des femmes, souvent doublement désavantagées dans un monde qui se globalise⁵²⁴.

L'abolition du travail forcé

Le débat sur le travail forcé prend son essor au sein de l'OIT parallèlement aux discussions sur la liberté syndicale et sur l'égalité de rémunération, mais il connaîtra une dynamique différente. Le sujet avait été débattu au cours de l'entre-deux-guerres, à l'instar de la liberté syndicale; toutefois, contrairement à ce dernier thème, l'abolition du travail forcé avait fait l'objet de normes internationales du travail visant avant tout les territoires coloniaux, au premier rang

523 Michele Sollai, «Humanizing Development: The International Labour Organisation and the Making of the World Employment Programme (1969–1976)», document de travail non publié pour le projet du centenaire de l'OIT (Genève, BIT, 2018), p. 26; Hans Singer, *Research of the World Employment Programme: Future Priorities and Selective Assessment* (Genève, BIT, 1992).

524 Boris, Hoehtker et Zimmermann, «Introduction», *Women's ILO*, pp. 1-23.

desquelles la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930⁵²⁵. Lorsque le sujet réapparaît à l'ordre du jour de l'OIT, juste après la fin de la seconde guerre mondiale, les aspects coloniaux traditionnels sont relégués au second plan par les souvenirs récents du régime nazi et de son recours massif au travail forcé comme outil d'exploitation économique, de sanction politique et d'extermination physique. De là, l'attention passe immédiatement au système de camps de travail mis en place en Union soviétique pour réprimer les opposants politiques présumés. Dans ce contexte particulier, le problème est reformulé comme une question relevant des droits de l'homme, et le débat porte sur le travail forcé utilisé dans les camps soviétiques à des fins aussi bien politiques qu'économiques. La discussion démarre ainsi sur des fondements antitotalitaires, mais elle tourne rapidement à l'affrontement entre le bloc de l'Est et le bloc occidental, les pays socialistes se retrouvant sur la défensive. Malgré tout, la nouvelle convention sur l'abolition du travail forcé n° 105, adoptée en 1957, reflète une vision beaucoup plus large du problème que celle initialement visée par les pays occidentaux qui étaient à l'origine de sa rédaction⁵²⁶.

En novembre 1947, la Fédération américaine du travail (AFL) s'adresse à l'ECOSOC pour lui demander de confier à l'OIT la réalisation d'une étude complète sur les systèmes de travail forcé de type nouveau qui existent au sein des États membres des Nations Unies. La demande de l'AFL, rédigée et soumise avec le soutien et l'approbation du gouvernement des États-Unis, vise directement l'Union soviétique et ses satellites d'Europe de l'Est. Après de vifs débats au sein de l'ONU, où les Soviétiques s'efforcent, sans succès, de bloquer le transfert de la question à l'OIT, le Conseil d'administration vote en 1949 la création d'un comité conjoint ONU-OIT pour enquêter sur le travail forcé. Les pays communistes réagissent alors à leur défaite en changeant de stratégie: ils lancent des contre-attaques en soulignant les forces de coercition au travail découlant de l'économie capitaliste dans les pays occidentaux et, en même temps, en tentant de réorienter l'attention sur les formes persistantes de travail forcé colonial⁵²⁷.

Tel est donc le point de départ en 1951, lorsque l'ONU et l'OIT créent un comité spécial, formé de trois experts des droits de l'homme de réputation

525 Daughton, «ILO Expertise and Colonial Violence in the Inter-War Years»; Rodríguez-Piñero, *Indigenous Peoples, Postcolonialism, and International Law*; Maul, «The International Labour Organization and the Struggle against Forced Labour from 1919 to the Present».

526 Sandrine Kott, «The Forced Labor Issue between Human and Social Rights, 1947-1957», *Humanity*, vol. 3, n° 3 (2012), pp. 321-335.

527 Les puissances coloniales ne font pas, au départ, un très bon accueil aux initiatives américaines, car elles craignent d'être exposées aux critiques sur certaines de leurs pratiques. La France, en particulier, maintient son rejet de la proposition jusqu'au bout. Le Département d'État américain se plaignait encore, en 1951, de ce que le représentant de la France à l'ECOSOC «ne ménageait aucun effort pour saper la position des États-Unis en matière de travail forcé». Cité par Maul, *Human Rights, Development and Decolonization*, p. 205.

internationale, sous la direction du diplomate indien et avocat international Ramaswami Mudaliar. Celui-ci incarne aussi une certaine continuité avec le débat des années 1920 sur le travail forcé, car il avait été membre de la commission de la Conférence chargée de la rédaction de la convention n° 29. Le mandat original du comité reflète largement la volonté des pays occidentaux de limiter la portée de l'enquête aux formes de coercition présentes dans les pays du bloc de l'Est. Il est spécifiquement chargé d'examiner l'existence de «systèmes de travail forcé appliqués à titre de coercition politique ou de sanctions à l'égard de personnes qui ont, ou expriment, certaines opinions politiques et dans une mesure telle qu'ils constituent un important élément de l'économie d'un pays»⁵²⁸.

Les activités du comité bénéficient d'une grande quantité de documents et de témoignages de première main émanant de groupes de pression privés, tels que l'International League for the Rights of Man, basée aux États-Unis, et la Commission contre le régime concentrationnaire, basée à l'origine en France, qui représente les survivants des camps nazis et staliniens⁵²⁹. Le comité Mudaliar, cependant, ignore partiellement les restrictions et élargit son mandat au-delà des cas où les motivations sont à la fois politiques et économiques. Il va en effet se pencher aussi sur des cas où seul l'un des deux critères est rempli, ce qui lui permet de brosser un tableau plus complet de la situation du travail forcé. Dans son rapport final, paru en 1953, le comité spécial conclut à l'existence de systèmes de travail forcé à motivation politique et économique dans tous les pays du bloc de l'Est. Parmi les pays où existent des systèmes à motivation soit politique, soit économique, l'Afrique du Sud est citée au premier rang, mais deux puissances coloniales sont aussi mentionnées, à savoir le Portugal et la Belgique⁵³⁰.

Sur la base du rapport Mudaliar, le Conseil d'administration du BIT donne, en 1954, le feu vert à la rédaction d'une nouvelle convention, et un nouveau comité du travail forcé est créé, cette fois sans participation de l'ONU, sous la présidence de Paul Ruegger, le président suisse du Comité international de la Croix-Rouge. Son rapport final, publié en 1955, confirme, pour l'essentiel, les conclusions de son prédécesseur. Le rapport Ruegger met en évidence qu'il existe des indications de travail forcé, basé sur des motifs politiques et/ou économiques, dans 13 pays,

528 Maul, «The International Labour Organization and the Struggle against Forced Labour from 1919 to the Present», pp. 485-486. Concernant les activités du comité Mudaliar, voir aussi Kott, «The Forced Labor Issue between Human and Social Rights, 1947-1957», pp. 326-327.

529 La Ligue internationale des droits de l'homme est fondée en 1942 par Roger Baldwin et des émigrés européens, comme le physiologiste français Henri Laugier, qui deviendra par la suite sous-secrétaire général de l'ONU. Kott, «The Forced Labor Issue between Human and Social Rights, 1947-1957», p. 327.

530 Maul, «The International Labour Organization and the Struggle against Forced Labour from 1919 to the Present», pp. 486-487.

dont les 10 membres socialistes de l'OIT, la République populaire de Chine⁵³¹, les territoires portugais d'outre-mer et l'Union sud-africaine⁵³².

Sur la base du rapport Ruegger, l'OIT rédige une nouvelle convention destinée à abolir totalement le travail forcé. Cet instrument interdit le travail forcé en tant que: a) mesure de coercition ou d'éducation politique; et b) en tant que méthode de mobilisation et d'utilisation de la main-d'œuvre à des fins de développement économique. À l'initiative du groupe des travailleurs, la convention sera finalement élargie pour interdire le travail forcé et obligatoire en tant que mesure de discipline du travail, en tant que punition pour avoir participé à des grèves ou en tant que mesure de discrimination raciale, sociale, nationale ou religieuse. Ce dernier point est aussi une référence aux discussions sur une convention contre la discrimination, qui se sont déroulées en même temps (voir ci-après)⁵³³.

La discussion prend un tour délicat lorsque l'Union soviétique tente, au dernier moment, de retourner la discussion contre les puissances occidentales. Les pays du bloc de l'Est manifestent pour la première fois leur soutien à une convention, tout en invitant les délégués à la CIT à transformer le débat sur le travail forcé en tribunal contre le colonialisme. Cette manœuvre fait long feu, car bien peu de pays se montrent disposés à laisser Moscou remporter une bataille de propagande quelques mois à peine après la répression soviétique de l'insurrection de Budapest de 1956. Dans le même temps, il apparaît clairement que la position des puissances occidentales est affaiblie par l'attitude du gouvernement des États-Unis, qui a annoncé, juste avant l'ouverture de la Conférence, qu'il ne ratifierait pas la nouvelle convention. Même si cette position s'inscrit dans le droit fil de l'attitude généralement adoptée par les États-Unis en matière de ratification de normes de l'OIT, rares étaient ceux qui avaient imaginé que les autorités de Washington pourraient aller jusqu'à désavouer par avance une convention dont la rédaction était due, pour une large part, à leur propre initiative⁵³⁴.

Lorsque la convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957, est enfin adoptée, la situation mondiale n'est déjà plus la même. Avec la déstalinisation, le débat est moins focalisé sur les camps soviétiques et commence à se déplacer vers d'autres lieux où le travail forcé sévit pour des raisons politiques et économiques. Selon le comité Mudaliar, le phénomène moderne du recours au travail forcé comme moyen de développement économique est une tendance générale, indépendante des systèmes politiques.

531 Sur ce sujet précis, le gouvernement nationaliste de Taïwan, qui occupait à l'époque le siège de la Chine à l'OIT, fournit une grande quantité de documents à charge.

532 Maul, «The International Labour Organization and the Struggle against Forced Labour from 1919 to the Present», p. 487, note de bas de page 46.

533 Voir *Compte rendu des travaux*, rapport VI, sixième question à l'ordre du jour: le travail forcé, Conférence internationale du Travail, 39^e session, 1956 (Genève, BIT, 1956), pp. 743-749.

534 Maul, «The International Labour Organization and the Struggle against Forced Labour from 1919 to the Present», pp. 487-489.

Bien que le rapport ne vise pas spécialement les pays en développement, il est aisé d'établir un lien avec la situation d'un grand nombre d'États nouvellement indépendants. Au début des années 1960, les voix qui, en Asie et en Afrique, veulent poser des conditions à l'acceptation des conventions de l'OIT prennent de l'ampleur; celles-ci, de leur point de vue, ne doivent pas constituer l'objectif supérieur du développement national. Dans ce contexte, le recours à des mesures coercitives à des fins de développement devient l'un des principaux sujets de controverse.

Fait révélateur, un conflit éclate en 1962 lorsque l'OIT publie un rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) concernant la convention de 1957 sur l'abolition du travail forcé. Le rapport contient une véritable attaque contre un groupe de pays, principalement d'Afrique subsaharienne, dans lesquels, selon ce qui est écrit, certaines formes de travail forcé et obligatoire ont survécu à la transition vers l'indépendance⁵³⁵. Quelques gouvernements auraient même instauré des formes nouvelles de travail coercitif à des fins de développement. Le rapport évoque, en particulier, des services de travail obligatoire pour les jeunes, généralement employés dans des projets d'infrastructures publiques⁵³⁶. Les États concernés ont réagi avec une profonde indignation à ces constats. Une partie de l'âpreté des réactions peut s'expliquer par le fait que des pays africains se voient accusés d'un «crime colonial classique». La situation empire encore lorsque le Portugal – lui-même accusé, dans une plainte déposée en 1961, de recourir abondamment au travail forcé dans ses territoires africains – est finalement blanchi de la plupart de ces accusations, par une commission d'enquête de l'OIT⁵³⁷.

535 Selon le rapport de la commission, des formes de travail forcé existent partout dans le monde, dans des pays indépendants comme dans des territoires coloniaux. Les services de travail placés sous l'autorité de l'armée sont particulièrement fréquents en Afrique de l'Ouest et de l'Est. Voir BIT, *Actes de la Conférence*, rapport III (partie IV): rapport du Comité d'experts sur l'application des conventions et des recommandations, Conférence internationale du Travail, 46^e session, 1962 (Genève, BIT, 1962).

536 Le modèle de ces services de travail destinés aux jeunes, comme les dénomme collectivement la commission d'experts, est une institution créée au début des années 1950 en Israël; de fait, la plupart des services de travail en Afrique ont été mis sur pied avec l'aide d'experts israéliens.

537 En réaction, le Portugal avait lui-même déposé seulement quelques mois plus tard une plainte pour travail forcé contre le Libéria, qui par la suite est jugé coupable en 1962 par une commission d'enquête de l'OIT d'avoir violé les deux conventions sur le travail forcé, qu'il avait ratifiées en 1931 et en 1962. Le cas du Portugal a été bien décrit par José Pedro Monteiro, dans «One of Those Too-Rare Examples: The International Labour Organization, the Colonial Question and Forced Labour (1961-1963)», dans l'ouvrage publié sous la direction de Miguel Bandeira Jerónimo et Pedro José Monteiro, *Internationalism, Imperialism and the Formation of the Contemporary World: The Past of the Present* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2018), pp. 221-251.

Toutefois, dans les débats, les pays libérés récemment de la domination coloniale font valoir un argument de portée plus générale. Ils insistent sur la formation professionnelle de base dispensée par ces services et sur le caractère indispensable du travail réalisé dans ce cadre. Ils affirment, pour leur défense, que leur état de sous-développement constitue une situation d'urgence comparable à une situation de guerre, justifiant la mobilisation de toutes les forces au service d'un objectif commun. Comme le déclare un représentant du gouvernement de la Côte d'Ivoire, les pays en développement sont engagés dans un combat pour l'indépendance économique qui n'a rien à envier à une lutte armée. La jeunesse, prête à verser son sang pour son pays, doit être apte «à défendre la véritable indépendance du pays, c'est-à-dire son indépendance économique»⁵³⁸.

Dans ce contexte politiquement chargé, le débat sur les services de travail pour les jeunes, ou services civiques, en Afrique durera jusqu'au début des années 1970, lorsque sera adoptée une nouvelle recommandation sur les programmes d'emploi et de formation de la jeunesse, contenant une formule de compromis qui réglera la question de manière à calmer le débat⁵³⁹.

La discrimination dans l'emploi et la profession

C'est aussi dans le contexte de la décolonisation et de la guerre froide qu'est adoptée, en 1958, la convention (n° 111) concernant la discrimination en matière d'emploi et de profession. Les discussions abordent diverses formes de discrimination (par exemple celles qui sont associées au sexe et à la religion), mais elles se concentrent avant tout sur l'abolition des inégalités de traitement liées à la race⁵⁴⁰. Le déroulement du débat s'écarte notablement des discussions tenues peu de temps auparavant sur la liberté syndicale et sur le travail forcé. Outre la valeur hautement symbolique qu'attachent à cette question les pays d'Afrique et d'Asie, elle donne aussi dans un premier temps aux pays du bloc de l'Est la possibilité de critiquer l'Occident en invoquant la situation dans certains pays occidentaux et dans les territoires coloniaux européens. Il est intéressant de relever que la lutte contre la discrimination raciale va contraindre le mouvement syndical international à prendre position par-delà les lignes de fracture tracées par la guerre froide. Le débat qui s'ensuivra conduira finalement à l'adoption de l'un des instruments internationaux les plus cohérents et les plus concis en

538 Cité par Maul, *Human Rights, Development and Decolonization*, p. 265. La citation en français est tirée de: *Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, 46^e session, Genève, 1962 (Genève, BIT, 1963), p. 38.

539 Recommandation (n° 136) sur les programmes spéciaux pour la jeunesse, 1970.

540 Le sexe et la religion figurent parmi les critères énumérés par les auteurs de la convention de 1958 au regard desquels les pratiques discriminatoires doivent être abolies.

matière de droits de l'homme, qui représente une étape importante sur la voie qui mènera, une décennie plus tard, à la Convention internationale des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (1969)⁵⁴¹.

À l'instar du travail forcé et de la liberté syndicale, le problème n'était pas nouveau. Les tentatives malheureuses du Japon d'établir l'égalité raciale comme un principe fondateur de la Société des Nations avaient été les premières d'une série d'efforts destinés à éradiquer la discrimination fondée sur l'appartenance ethnique et la couleur de la peau, dans la législation nationale comme en droit international. Tout comme pour le travail forcé pendant la seconde guerre mondiale, les atrocités commises au nom d'idéologies racistes vont nourrir le débat après 1945. L'éradication du racisme est aussi l'objectif proclamé des pays qui s'étaient libérés de la domination coloniale. Au sein des Nations Unies, l'Inde, peu de temps après avoir accédé à l'indépendance, conduit une première attaque, en 1947, contre les politiques de discrimination raciale du gouvernement sud-africain⁵⁴². L'année précédente, l'Assemblée générale, lors de sa toute première session, avait déjà adopté une résolution condamnant la discrimination pour motifs d'ordre racial et religieux et appelant la toute nouvelle famille des Nations Unies à la combattre sous toutes ses formes. Dans l'immédiat après-guerre, l'UNESCO, en particulier, est à la pointe des efforts internationaux de lutte contre la légitimité persistante de la discrimination et de la ségrégation raciales⁵⁴³.

Les appels à l'action contre la discrimination raciale redoublent aussi d'intensité à l'occasion des conférences internationales du travail de l'OIT après 1945, mais celle-ci met un certain temps à réagir. La Déclaration de Philadelphie ne laisse planer aucune ambiguïté en ce qui concerne la discrimination raciale, puisqu'elle parle, dans sa partie consacrée aux droits, de «tous les êtres humains, quels que soient leur race, leur croyance ou leur sexe». S'il a fallu plus d'une décennie à l'OIT pour mettre au point une convention sur ce sujet, c'est essentiellement en raison des controverses politiques entourant la question elle-même. Pendant une grande partie de cette période, les pays qui avaient le plus à craindre d'un débat sur la question étaient largement majoritaires au sein de l'Organisation.

Tel est, à l'évidence, le cas des États-Unis, où, dans de nombreux États du Sud, la population noire vit toujours sous une législation discriminatoire (les lois «Jim Crow»). La situation est devenue une source d'embarras diplomatique que l'Union soviétique cherche à exploiter très tôt dans toutes les instances internationales⁵⁴⁴. Il en va de même pour des pays tels que l'Afrique du Sud, qui devient la

541 Paul Gordon Lauren, *Power and Prejudice: The Politics and Diplomacy of Racial Discrimination* (Boulder, CO, Westview, 1988).

542 *Ibid.*

543 Amrith et Sluga, «New Histories of the United Nations», pp. 257-260.

544 Anderson, *Eyes Off the Prize*.

cible privilégiée des activités antiracistes au sein des Nations Unies, en particulier après 1948, lorsque l'arrivée au pouvoir du Parti national marque le début officiel de l'ère de l'apartheid. La majorité des puissances coloniales ne souhaitent guère voir examinées leurs politiques discriminatoires. Un grand nombre d'entre elles autorisent toujours l'existence de «barrières de couleur», fermement ancrées dans la législation et la pratique administrative, et refusent à des groupes particuliers l'accès à l'éducation, à certaines professions, à des promotions, à une rémunération égale ou aux mêmes services sociaux. En réalité, un nombre considérable de pays ont des raisons d'être préoccupés par la perspective d'un débat sur cette question. Les politiques publiques en Australie, en Nouvelle-Zélande et au Canada sont fondées sur des règles en matière d'immigration qui excluent des groupes de personnes de couleur et, dans ces pays, comme dans divers pays d'Amérique latine, les populations autochtones sont victimes de discrimination⁵⁴⁵.

Face à la résistance de nombreux Membres fondateurs et de sympathisants de l'OIT à qui l'Organisation doit sa survie pendant les années de l'immédiat après-guerre, celle-ci redoute de prendre l'initiative en matière de discrimination. Ce n'est qu'en 1954, avec le retour de l'Union soviétique, que la discussion sur la question prend de l'ampleur. Cette même année, les débats concernant la future convention (n° 104) sur l'abolition des sanctions pénales pour manquements au contrat de travail de la part des travailleurs indigènes, adoptée en 1955, mettent en lumière les formes existantes de discrimination sous les régimes coloniaux. Cette convention sera la dernière norme concernant les travailleurs indigènes dans les territoires coloniaux. En substance, le débat portait sur la question de savoir si les manquements au contrat de travail commis par un employé (comme le refus de travailler ou la rupture unilatérale) – traités dans la plupart des pays indépendants par des tribunaux civils – pouvaient être punis, dans les colonies, par des sanctions pénales.

Dès 1939, la CIT avait déjà adopté une convention demandant l'«abolition progressive» de ce type de sanctions, et la convention de 1947 concernant la politique sociale dans les territoires non métropolitains avait renouvelé l'appel à la fin de ces mesures. Or, un rapport publié en 1951 par la commission d'experts de l'OIT pour la politique sociale dans les territoires non métropolitains révèle que des sanctions pénales continuent à être appliquées de manière excessive dans l'ensemble de l'Afrique coloniale, par la majorité des puissances coloniales et par le régime d'apartheid de l'Afrique du Sud⁵⁴⁶. En 1954, lorsque la question est abordée à la CIT, le représentant gouvernemental de la Belgique, William Van Remoortel, déclare que les sanctions pénales sont une composante indispensable

⁵⁴⁵ Lauren, *Power and Prejudice*, pp. 169-171.

⁵⁴⁶ On compte ainsi, au Congo belge, durant la seule année 1949, près de 40 000 condamnations pénales pour rupture du contrat d'emploi ou infraction disciplinaire, mais des sanctions pénales sont aussi prononcées dans les territoires portugais et britanniques en Afrique.

du «travail humain et éducatif» réalisé par les puissances coloniales pour les «populations de ces territoires arriérés», qu'il convient de tirer «de leur [...] vie primitive [...] en les mettant au travail, à un travail productif»⁵⁴⁷. Le débat qui s'ensuit montrera que cette attitude ne correspond plus au point de vue de la majorité des Membres de l'OIT. La discussion tourne vite au combat symbolique contre la discrimination raciale, et le projet initial de recommandation est remplacé par des propositions bien plus ambitieuses. Finalement, c'est une nouvelle convention, ayant pour objet l'abolition totale et immédiate des sanctions pénales, qui est adoptée à une majorité écrasante de 169 voix contre 1 (celle de l'Union sud-africaine)⁵⁴⁸.

Dès lors, la voie est ouverte à d'autres mesures. La même année, l'ECOSOC appelle l'OIT à examiner dans le détail les diverses formes de discrimination existant «en matière d'emploi et de profession» et à étudier la possibilité de mettre en œuvre de nouveaux moyens de les combattre. La pression exercée sur les pays occidentaux pour qu'ils cessent de s'opposer à ce que l'OIT se saisisse de la question ne cesse de monter, et la décision est finalement prise de rédiger une nouvelle convention ayant pour objet la discrimination. Les discussions qui ont précédé l'adoption de la nouvelle norme mettent en évidence la dynamique du discours sur les droits de l'homme. Elles font aussi émerger des coalitions qui, dans une certaine mesure tout au moins, transcendent les lignes de fracture de la guerre froide.

Un premier projet de convention, préparé par le BIT pour la CIT en 1957, en appelle principalement à des mesures «éducatives» pour combattre la discrimination sur le lieu de travail. Il tient compte de la résistance de nombreux États occidentaux à tout ce qui les engagerait à prendre des mesures politiques concrètes. Mais les événements vont bientôt rendre cette attitude intenable. Les États Membres d'Afrique et d'Asie, de plus en plus nombreux, galvanisés en outre par la Conférence de Bandung de 1955 sur la solidarité afro-asiatique, adoptent une position très ferme sur la question de la discrimination raciale⁵⁴⁹. Pendant les discussions, ce nouveau mouvement des «non-alignés» reçoit l'appui non seulement du bloc socialiste, mais aussi de la grande majorité du groupe des travailleurs. Pour la CISL, ce débat est l'occasion de démontrer sa crédibilité aux représentants des travailleurs du Sud⁵⁵⁰. Au sein du comité de rédaction,

547 Cité dans Maul, *Human Rights, Development and Decolonization*, p. 196. La citation en français est tirée de: *Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, 38^e session, Genève, 1955 (BIT, Genève, 1955), p. 356.

548 *Ibid.*, pp. 192-196.

549 Au sujet de la solidarité Sud-Sud et du mouvement des non-alignés en tant que forces nouvelles de la politique internationale, voir Jürgen Dinkel, *The Non-Aligned Movement: Genesis, Organization and Politics (1927-1992)* (Leyde, Brill, 2019).

550 Anthony Carew, «Conflict Within the ICFTU: Anti-Communism and Anti-Colonialism in the 1950s», *International Review of Social History*, vol. 41, n° 2 (1996), pp. 147-181.

les travailleurs font pression pour inclure un ensemble de mesures politiques et juridiques permettant d'assurer l'application des principes de la convention. Le projet de texte tient compte de la plupart des demandes formulées par les partisans d'une convention ambitieuse.

Lors de la CIT de 1958, le gouvernement des États-Unis est conscient qu'il perd la bataille. Quand il annonce qu'il s'abstiendra lors du vote final sur l'adoption de la convention, il s'attire de violentes critiques. C'est une défaite historique pour les puissances coloniales. Les représentants du gouvernement de la Tchécoslovaquie et du groupe des travailleurs proposent, séparément, un amendement qui entraînerait l'obligation, pour les signataires, d'étendre les dispositions de la convention, sans réserve, à leurs territoires coloniaux. Les puissances coloniales s'y opposent et rétorquent qu'une telle disposition serait contraire à l'article 35 de la Constitution de l'OIT, régissant l'application séparée des conventions dans les territoires non métropolitains. Cette affirmation, cependant, montre encore plus crûment à quel point la position des puissances coloniales est intenable. En invoquant la tristement célèbre «clause coloniale», elles remettent en cause la dimension de la question liée aux droits de l'homme. Le résultat final est une victoire éclatante pour les délégations d'Afrique et d'Asie et pour celles du bloc des pays de l'Est, qui soutiennent l'amendement à l'unanimité. La convention interdit la discrimination «fondée sur la race, la couleur, le sexe, la religion, l'opinion politique, l'ascendance nationale ou l'origine sociale», et son texte oblige les parties à appliquer pleinement ses dispositions aux territoires coloniaux⁵⁵¹. C'est un véritable triomphe pour les pays d'Afrique et d'Asie. Contrairement aux questions du travail forcé et de la liberté syndicale, le thème de la discrimination raciale prendra encore plus d'ampleur dans les décennies suivantes. Il représente, avec le droit à l'autodétermination, la question de loin la plus importante en matière de droits de l'homme pour le groupe croissant des pays nouvellement indépendants.

Si le mouvement ne perd pas son élan, c'est aussi parce qu'il a trouvé une cible dans le régime d'apartheid sud-africain, qui semble déterminé, au début des années 1960, à renforcer, voire à étendre, ses politiques racistes. Des événements comme le massacre de Sharpeville, en mars 1960, lorsque la police ouvre le feu sur une foule de manifestants noirs désarmés, et la détention en masse des dirigeants d'opposition africains renforcent davantage encore le statut du régime comme bastion du racisme institutionnalisé. Les pays d'Afrique et d'Asie font usage de leur force numérique croissante au sein des Nations Unies pour condamner l'Union sud-africaine et appellent à l'exclure de toutes les organisations internationales, y compris l'OIT.

L'OIT est tout particulièrement prise pour cible, ce qui s'explique aisément par le fait que l'apartheid était fondé sur un régime de travail profondément

551 Convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958.

marqué par la discrimination raciale. Le problème s'aggrave encore au début des années 1960, avec la création des *homelands*, territoires réservés à divers groupes ethniques noirs et destinés avant tout à fournir à l'industrie sud-africaine une main-d'œuvre noire peu onéreuse. Des organes de l'OIT tels que le comité Mudaliar sur le travail forcé, le Comité de la liberté syndicale et la CEACR avaient déjà par le passé condamné à plusieurs reprises les pratiques sociales du régime d'apartheid⁵⁵². En 1960, le conflit franchit un nouveau palier lorsque le ministre du Travail du Niger, Joseph Modupe Johnson, soumet à la CIT, en tant que porte-parole d'un groupe de pays d'Afrique et d'Asie, un projet de résolution appelant l'Union sud-africaine à se retirer volontairement de l'OIT⁵⁵³. Les alliés occidentaux du pays – dont les États-Unis et le Royaume-Uni – s'opposent dans un premier temps à cette initiative, pour des raisons économiques, mais aussi géopolitiques. À leurs yeux, le régime de Pretoria constitue un rempart contre le communisme en Afrique australe.

En 1963, le groupe des nations africaines, qui s'est encore renforcé, reprend son combat pour obtenir le départ de l'Union sud-africaine. L'OIT est confrontée à une épreuve de force lorsque ces pays tentent, sans succès, de nier au délégué des employeurs sud-africains le droit à la parole, puis, avec l'appui du bloc de l'Est et d'un grand nombre de délégations d'Asie et d'Amérique latine, quittent la salle en signe de protestation. Ces manifestations placent l'Organisation dans une situation extrêmement difficile; pendant un instant, l'avenir même de l'OIT semble en jeu. Un délégué gouvernemental du Libéria s'exclame ainsi: «Nous avons un rat dans la maison», et il demande de façon rhétorique: «Faut-il incendier la maison pour se débarrasser du rat?»⁵⁵⁴ Dans un discours improvisé et chargé d'émotion, David Morse condamne la discrimination raciale, qu'il décrit comme «l'ennemi d'une communauté mondiale civilisée» et «un défi à la paix et à l'ordre du monde», mais il lance un appel aux pays africains pour qu'ils agissent dans le cadre de la Constitution de l'OIT et combattent «cet ennemi [...] avec des méthodes qui renforcent les fondations de l'ordre mondial»⁵⁵⁵. Il parviendra finalement à ramener l'ensemble des délégations dans la Conférence.

552 Ces faits sont résumés dans Ghébal, *L'Organisation internationale du Travail (OIT)*, pp. 119-120.

553 La résolution appelait aussi le Conseil d'administration à inviter l'Union sud-africaine à se retirer de l'Organisation. Voir la résolution demandant le retrait de l'Union sud-africaine de l'Organisation internationale du Travail, en raison de la politique d'apartheid (discrimination raciale) que pratique le gouvernement de l'Union, dans *Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, 45^e session, 1961 (Genève, BIT, 1962), annexe IV: résolutions, p. 721.

554 Maul, *Human Rights, Development and Decolonization*, p. 239.

555 *Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, 47^e session, 1963 (Genève, BIT, 1964), pp. 181-186.

L'Union sud-africaine ne pouvait pas être exclue de l'OIT, car la Constitution ne contenait aucune disposition le permettant. C'est finalement le pays lui-même qui annonce qu'il va suspendre sa participation à l'OIT, mettant ainsi de fait un terme à sa coopération avec l'Organisation, dans l'espoir, certainement, d'échapper alors aux pressions. Or, peu de temps après, l'OIT prend de nouvelles dispositions contre l'apartheid. En 1964, la CIT adopte la Déclaration concernant la politique d'apartheid de la République sud-africaine, accompagnée d'un programme d'action pour l'élimination de l'apartheid dans le domaine du travail en République sud-africaine. La déclaration dénonce le gouvernement de la République sud-africaine pour sa politique en matière de droits de l'homme, affirmant que ses violations des principes de l'OIT ne peuvent plus être considérées comme l'affaire intérieure du pays. La Conférence recommande en outre d'amender la Constitution de l'OIT afin qu'il soit possible d'interdire aux Membres ayant été condamnés par les Nations Unies en raison de leurs politiques de discrimination raciale de participer à tous les organes de l'OIT, exception faite de la Conférence. Lorsque le Conseil d'administration approuve, à une large majorité, ce programme d'action, l'Afrique du Sud annonce qu'elle quitte l'OIT.

Le départ de Pretoria suscite surtout du soulagement. Il donnera l'occasion à la CIT, au cours des années suivantes, de positionner davantage encore l'OIT comme une organisation opposée à la discrimination, en dénonçant régulièrement avec la plus grande fermeté les politiques «dégradantes, criminelles et inhumaines» de l'Afrique du Sud. À partir de 1965, le Directeur général soumet à la Conférence un rapport annuel spécial décrivant les progrès accomplis dans la lutte contre l'apartheid. Au fil des ans, l'OIT renforce régulièrement ses activités contre l'apartheid, y compris la création d'un programme d'assistance technique spécial pour les mouvements de libération, qui bénéficiera principalement aux groupes d'Afrique australe en exil. Les rapports décrivant les progrès accomplis et l'assistance fournie aux mouvements de libération sont discutés régulièrement par une commission spéciale de la Conférence. Il en ira ainsi jusqu'à la tenue des premières élections démocratiques en Afrique du Sud en 1994, qui permettront au pays de réintégrer l'Organisation⁵⁵⁶.

La fin des années 1960 offre l'occasion de tirer un bilan de l'action de l'OIT dans le domaine des droits de l'homme. En 1968, l'Organisation publie un rapport intitulé *L'OIT et les droits de l'homme*, dans le cadre des commémorations marquant les 20 ans de la Déclaration universelle des droits de l'homme et à titre de contribution à l'Année internationale des droits de l'homme proclamée par les Nations Unies. En 1969, l'OIT célèbre son 50^e anniversaire, en même temps que les 25 ans de la Déclaration de Philadelphie, qui avait ajouté à ses activités

556 Voir, en ce qui concerne la participation de l'OIT à la lutte internationale contre l'apartheid, Rodgers et coll., *L'Organisation internationale du Travail et la quête de justice sociale, 1919-2009*, pp. 56-61.

la dimension des droits de l'homme. La même année, l'Organisation se voit décerner le prix Nobel de la paix. À cette occasion, le Comité Nobel norvégien rend hommage aux réussites de l'OIT. Dans son discours à l'occasion de la remise du prix, David Morse mentionne lui-même explicitement le travail de l'OIT sur les «droits de l'homme fondamentaux»⁵⁵⁷.

Malgré ces louanges, il est impossible de dissimuler le fait que les tensions persistent tout au long de la «décennie des droits de l'homme» de l'OIT. Certes, les conflits touchant la représentation tripartite sont nettement moins virulents – tout au moins en Europe, où la guerre froide évolue, dans la seconde moitié des années 1960, vers la détente et une phase de dialogue Est-Ouest. En revanche, le mécontentement de certains acteurs – et en particulier les syndicats des États-Unis – au sujet de la coexistence et des accommodements qui s'étaient développés est à peine voilé et il ne va pas tarder à se manifester de nouveau au grand jour.

Les divergences de vues sur la meilleure manière d'atteindre un équilibre optimal entre les droits politiques et les droits sociaux, qui avaient marqué les débats sur la liberté syndicale et le travail forcé à l'ère de la décolonisation, ne disparaissent pas des réunions de l'OIT. Au sein des instances internationales, le «tiers monde», représenté par le «Groupe des 77» – appellation qui date de la première conférence de la CNUCED en 1964 –, pèse de plus en plus sur les débats concernant les droits de l'homme⁵⁵⁸. Le combat pour l'autodétermination et la lutte contre la discrimination représentent, pour les pays du Sud, des revendications communes et constantes en référence aux principes des droits de l'homme, avec pour cibles principales la pratique de l'apartheid, alors toujours actuelle, et le colonialisme portugais, qui perdure. À cela vient s'ajouter, à partir de 1967, l'occupation par Israël de la Cisjordanie et de la bande de Gaza après la guerre des Six Jours, nouveau motif de mobilisation commun aux pays du Sud dans le domaine des droits de l'homme.

Dans le même temps, le discours des pays en développement affirmant la prééminence des droits économiques et sociaux sur les droits civils et politiques se fait de plus en plus vigoureux. Lors d'une conférence internationale sur les droits de l'homme organisée par les Nations Unies à Téhéran en 1968, cette tendance est manifeste. Les pays d'Asie et d'Afrique – souvent engagés dans la modernisation de leurs sociétés par des moyens autoritaires – s'opposent frontalement aux conceptions occidentales des droits de l'homme individuels⁵⁵⁹.

557 BIT, «ILO and the Social Infrastructure of Peace», discours à l'occasion de la remise du prix Nobel de la paix, 1969.

558 Steven L. B. Jensen, *The Making of International Human Rights: The 1960s, Decolonization, and the Reconstruction of Global Values*, Human Rights in History (New York, Cambridge University Press, 2017).

559 Burke, *Decolonization and the Evolution of International Human Rights*, pp. 92-111.

La situation économique de plus en plus difficile des États postcoloniaux est marquée par le sous-développement et par des désavantages structurels; selon ces pays, cet «état d'urgence» justifie que les libertés individuelles sont subordonnées à l'objectif commun du développement. Non seulement, dans cette argumentation, les droits économiques et sociaux ont la priorité sur les droits politiques, mais leur promotion s'accompagne d'une réinterprétation de la question de savoir qui peut bénéficier de ces droits. De plus en plus, les droits économiques et sociaux sont promus comme des droits des États et non des citoyens⁵⁶⁰. Dans cette vision paternaliste de la modernisation, ces droits deviennent partie intégrante de la quête pour le «droit au développement»; ils doivent être obtenus et accordés non pas à travers la législation nationale, mais bien à l'échelon international, dans la lutte pour ce qui sera bientôt appelé le «nouvel ordre économique international»⁵⁶¹.

Ces débats ont des conséquences directes sur la politique de l'OIT en matière de droits de l'homme. Les revendications des pays en développement ne sauraient rester sans réponse, non seulement en raison des majorités nouvelles au sein de la CIT, mais aussi parce que les frictions concernant le rôle des normes de l'OIT dans le processus de développement divisent aussi le BIT lui-même. En 1963, le Directeur général crée un groupe de travail chargé de réfléchir aux manières dont les normes de l'OIT sur le travail forcé pourraient être rendues plus compatibles avec les besoins du développement économique et social. La discussion déborde vite du cadre du travail forcé et entraîne un débat beaucoup plus général, qui voit, au sein même du Bureau, un «camp des normes du travail» s'opposer à un «camp du développement». Le premier considère que l'OIT, en tant que seule institution du système des Nations Unies traitant des questions sociales, ne saurait subordonner son activité normative à des considérations économiques; le second cherche à soumettre la mise en œuvre des normes à des facteurs économiques tels que la productivité. Ils sont donc favorables à une mise en œuvre graduelle des normes si nécessaire, y compris en matière de droits de l'homme. Le conflit sous-jacent porte sur la question de savoir si des modèles autoritaires de développement peuvent être acceptables à condition que l'objectif ultime demeure un objectif social, ou si les normes de l'OIT ne représentent que l'un des moyens, plutôt que l'objectif, du processus de développement⁵⁶².

560 Voir, pour des points de vue différents sur la question, Vijay Prashad, *The Darker Nations: A People's History of the Third World*, A New Press People's History (New York, New Press, 2007); Jensen, *The Making of International Human Rights*.

561 Au sujet du nouvel ordre économique international, voir Dietrich, *Oil Revolution*.

562 Durant les années 1970 et dans le contexte du débat sur le travail forcé, le BIT publiera plusieurs documents consacrés aux services de travaux nationaux ou services civiques pour les jeunes en Afrique. Maul, *Human Rights, Development and Decolonization*, pp. 268-272.

Ces conflits trouvent un écho dans le rapport présenté à la CIT en 1968 par David Morse; il y défend la conception intégrée du développement, dans laquelle les normes des droits de l'homme représentent non seulement des idéaux à atteindre, mais aussi des moyens en vue d'une fin. Il réaffirme la valeur universelle des quatre principes fondamentaux de la Déclaration de Philadelphie: la liberté, l'égalité, la sécurité économique et la dignité. Il reconnaît, en même temps que «[t]andis que certains droits, comme le droit au travail, le droit à des conditions de vie et de travail conformes à la dignité humaine ou le droit à l'égalité de chances, sont essentiellement des buts à atteindre, d'autres droits, tels la liberté syndicale et le droit de négociation collective, ne sont pas seulement des objectifs, mais aussi des moyens d'action qui peuvent servir puissamment la cause de l'ensemble des droits et des libertés qui concernent l'OIT»⁵⁶³. Vingt-cinq ans après la Déclaration de Philadelphie, qui a pour la première fois introduit les droits de l'homme dans la sphère d'action de l'OIT, l'incertitude, de toute évidence, demeure encore quant à la question de savoir si, et dans quelle mesure, l'OIT avait réellement une approche fondée sur les droits de l'homme.

563 Rapport du Directeur général à la CIT, 52^e session, 1968, rapport présenté par l'Organisation internationale du Travail à la Conférence internationale des droits de l'homme, 1968 (BIT, Genève, 1968), p. 13.

Quatrième partie **En terrain mouvant: 1970-1998**

Lorsque David Morse quitte l'OIT en mai 1970, après avoir occupé le poste de Directeur général pendant vingt-deux ans, une page se tourne sur une ère de transformation profonde de l'Organisation. Les deux hommes qui lui succéderont – Wilfred Jenks d'abord, Francis Blanchard ensuite –, bien que fort différents, tant par leur caractère que par leur style de direction, incarneront pourtant tous deux, chacun à sa manière, la continuité. Quand le Britannique Wilfred Jenks accède au poste de Directeur général en 1970, il a derrière lui quatre décennies d'expérience au BIT. Entré au service de l'Organisation en 1931, il avait occupé, à partir des années 1940, des postes importants, en tant que conseiller juridique pendant la guerre, puis en qualité de Sous-directeur général, et enfin comme Directeur général adjoint de David Morse. Sa carrière l'avait conduit très tôt à travailler dans le domaine des organisations internationales: il avait fait partie de la délégation de l'OIT à la conférence de Bretton Woods et il était présent à la fondation de l'ONU. Entré au BIT en tant qu'étudiant de l'éminent juriste Hersch Lauterpacht à l'Université de Cambridge, Wilfred Jenks se fait une réputation en dehors de l'Organisation par ses nombreuses publications dans le domaine du droit international. Il joue un rôle essentiel dans la rédaction de la Déclaration de Philadelphie et travaille dans des commissions internationales durant la préparation de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948. Wilfred Jenks croit profondément au progrès constant du droit international; plus que tout autre haut fonctionnaire dans l'histoire de l'Organisation, il défendra l'idée que le mandat social de l'OIT repose sur le socle des droits de l'homme⁵⁶⁴. Il n'a cependant pas eu la possibilité d'imprimer durablement sa marque en tant que Directeur général, puisqu'il décéda brutalement après tout juste trois ans à ce poste⁵⁶⁵.

Son successeur, le Français Francis Blanchard, a derrière lui, lorsqu'il entre en fonction, près d'un quart de siècle d'expérience au sein du BIT. Entré au service du BIT en 1951, à l'âge de 35 ans, il a rapidement gravi les échelons pour devenir Sous-directeur général en 1956, puis Directeur général adjoint en 1968. C'est un homme qui représente lui aussi les traditions de l'OIT, mais sous un angle différent, moins marqué par l'idéalisme et l'ambition intellectuelle qui étaient le propre de Wilfred Jenks. Sa vision s'est formée principalement sous l'influence du tournant technocratique pris sous la direction de David Morse. Juriste de formation – tout comme Wilfred Jenks –, Francis Blanchard avait travaillé pour

564 Jaci Leigh Eisenberg, «Jenks, Clarence Wilfred», dans l'ouvrage publié sous la direction de Bob Reinalda, Kent J. Kille et Jaci Eisenberg: *IO Bio: Biographical Dictionary of Secretaries-General of International Organizations*, disponible à l'adresse www.ru.nl/fm/iobio; Jaci Leigh Eisenberg, «Butler, Harold Beresford».

565 W. Jenks l'avait emporté de deux voix à peine contre F. Blanchard, qui s'était présenté lui aussi pour succéder à D. Morse en 1970, dans l'élection la plus serrée de toute l'histoire du BIT. Il eut toutefois peu de temps pour faire la preuve de ses capacités de guider le BIT à travers une période qui allait se révéler une ère de transformation difficile.

l'Organisation internationale pour les réfugiés (OIR) juste après la seconde guerre mondiale, avant d'entrer à la Division de la main-d'œuvre du BIT, qu'il dirigea à partir de 1956. Il avait joué un rôle important dans la transformation de l'Organisation en une organisation de développement, et il était responsable de la coopération technique et des services extérieurs de l'OIT⁵⁶⁶.

Le mandat de Francis Blanchard, qui s'étendra de 1973 à 1989, couvre une période marquée par des tendances différentes, souvent contradictoires, pour lesquelles l'OIT servira de caisse de résonance et de test décisif. Durant ces années, la guerre froide cède la place à la détente, au désarmement et à une certaine coopération. L'Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, signé à Helsinki en juillet 1975, forme le cœur d'un ordre bipolaire pacifié et stable en Europe. Dans le même temps, les années 1970 seront pour l'OIT une période de graves troubles institutionnels, déclenchés par le bref retrait des États-Unis de l'Organisation entre 1977 et 1981.

Cette période est marquée par de multiples bouleversements politiques dans de nombreuses régions du monde; pendant que le conflit israélo-palestinien gagne en intensité, des gouvernements démocratiques sont renversés en Amérique latine, où des dictatures militaires prennent le pouvoir dans les années 1970. Dans d'autres régions, des processus de transition démocratique sont engagés, comme dans le sud de l'Europe, avec l'effondrement de régimes autoritaires en place depuis longtemps. En Europe de l'Est, la fin du socialisme d'État aboutit à la chute du mur de Berlin et à la dissolution de l'Union soviétique entre 1989 et 1991. À peu près en même temps, les derniers vestiges du colonialisme disparaissent en Afrique, avec la chute du régime d'apartheid en Afrique du Sud. De l'Espagne et du Portugal au Chili et à l'Argentine, de l'Afrique du Sud à la Pologne, l'OIT participe à ces processus de transition. Dans ce contexte, les nouveaux discours sur les droits de l'homme qui accompagnent ces développements font leur chemin à l'OIT, où ils mettent à l'épreuve certains des mécanismes et des normes que l'Organisation avait établis pendant sa «décennie des droits de l'homme» dans l'immédiat après-guerre.

Sur le plan économique, les années 1970 sont aussi une période de crise et de réorientation. Francis Blanchard prend le relais de Wilfred Jenks dans le contexte de la première crise pétrolière de 1973, dont on peut dire aujourd'hui, avec le recul, qu'elle marquait le commencement de la fin de l'«âge d'or» de la croissance et de la prospérité de l'après-guerre. À la suite du ralentissement économique et de la montée du chômage, l'OIT ressent les répercussions du changement de

566 Il n'existe aucune biographie de F. Blanchard. Le lecteur souhaitant disposer de plus d'informations pourra consulter ses mémoires: Francis Blanchard, *L'Organisation internationale du Travail: de la guerre froide à un nouvel ordre mondial* (Paris, Seuil, 2004). Par ailleurs, la carrière de Blanchard au sein de l'OIT est décrite de manière succincte dans le manuscrit non publié de Carol Lubin Riegelmann, «Book on ILO» (2002), pp. 165-201.

paradigme de la pensée économique. Lorsque la pensée keynésienne, qui dominait la réflexion économique depuis des décennies, cède la place à l'économie de l'offre, ce virage exerce un impact profond sur l'OIT et finit par influencer aussi ses politiques en matière de développement. Alors qu'elle semblait, vers 1975, jouer les premiers rôles dans les débats du jour – avec la Conférence mondiale sur l'emploi, en 1976, qui lance le concept de besoins essentiels (*basic needs*) –, voilà qu'elle se trouve marginalisée une décennie plus tard, au moment où les institutions financières internationales imposent des politiques d'ajustement structurel pour faire face aux crises de la dette qui frappent de nombreux pays en développement.

Dans ce contexte des plus instables, l'OIT réussit néanmoins à lancer de nouvelles initiatives dans l'un de ses domaines d'activité traditionnels: l'amélioration des conditions de travail. Au début des années 1970, le débat s'engage sur l'«humanisation du travail», notion qui sera institutionnalisée par l'OIT, à partir de 1976, dans le Programme international pour l'amélioration des conditions et du milieu de travail (PIACT). Un espace s'ouvre ainsi pour de nouveaux thèmes à l'ordre du jour de l'OIT, notamment les questions environnementales et l'économie informelle qui y est intégrée pour la première fois, parallèlement aux discussions du Programme mondial de l'emploi. La structure innovante du PIACT et sa large portée, qui englobe les pays industrialisés et les pays en développement, impriment un nouvel élan au débat sur les conditions de travail dans le monde, au-delà du programme lui-même et des difficultés auxquelles il se heurte au moment où le retrait des États-Unis provoque de graves difficultés financières.

7. De nouvelles incertitudes

L'universalité en question: le retrait des États-Unis

En mai 1970, alors qu'il est en fonction depuis tout juste trois semaines, Wilfred Jenks annonce la nomination d'un représentant de la République socialiste soviétique de Biélorussie, Pavel Astapenko, au poste de Sous-directeur général. C'est la première fois qu'un ressortissant d'un pays du bloc de l'Est devient membre du Cabinet du Directeur général. Cette nomination revêt une portée essentiellement symbolique. Si, pour l'une des deux superpuissances – l'Union soviétique –, cette mesure n'avait que trop tardé, elle sera l'un des facteurs qui contribueront au retrait, en 1977, de l'autre grande puissance mondiale, les États-Unis.

La décision de Wilfred Jenks de désigner un ressortissant soviétique à un poste élevé au sein du BIT, tout en étant une cause importante du départ des États-Unis, s'inscrit dans un débat plus ancien et plus complexe. Elle représente, dans une certaine mesure, la «normalisation» de la participation du bloc des pays de l'Est à l'OIT à cette époque. Sur le plan technique, une normalisation de ce type avait déjà eu lieu⁵⁶⁷. Dans les domaines de la collaboration pour le développement et du transfert des connaissances, en particulier, la coopération entre les deux camps idéologiques était devenue assez courante. En revanche, sur le plan politique, le processus était plus lent. David Morse demeurait convaincu que l'objectif sous-jacent de l'Union soviétique était de saboter et, à terme, de faire éclater le système des Nations Unies⁵⁶⁸. Lorsque l'Union soviétique avait pour la première fois exprimé le vœu de disposer d'un poste de haut rang au sein du BIT en 1960, il avait logiquement refusé de s'exécuter et réussi à repousser toutes les tentatives ultérieures, jusqu'à la fin de son dernier mandat. Dans les années 1970, alors que l'esprit de la détente s'impose progressivement dans la politique internationale en Europe, la situation s'apaise quelque peu. À partir de cette période, les exigences de l'Union soviétique jouent un rôle secondaire par rapport à l'éloignement croissant du principal syndicat américain, l'AFL-CIO⁵⁶⁹, opposé à toute concession au bloc de l'Est. C'est ce facteur qui, plus que tout autre, complique la tâche de David Morse.

En outre, cet éloignement s'inscrit dans l'histoire plus longue de la relation souvent compliquée entre l'OIT et les États-Unis durant les années Morse⁵⁷⁰. En témoigne l'attitude de plus en plus hostile, à partir des années 1950, des

567 Pour un examen de la question dans une perspective à plus long terme, voir Kott, «OIT, justice sociale et mondes communistes».

568 Au sujet de D. Morse et des tensions de la guerre froide, voir Maul, «Morse, David Abner», pp. 2-3.

569 L'AFL et son ancien rival, le CIO, avaient fusionné en 1955 pour créer l'AFL-CIO.

570 Maul, «Morse, David Abner», p. 3.

représentants des employeurs des États-Unis, qui dénoncent l'OIT comme une organisation socialiste. Cette attitude transparaît aussi dans les débats sur les droits de l'homme au cours des années 1950. C'est précisément pour cette raison que David Morse a toujours mis l'accent sur les relations entre l'OIT et les États-Unis et s'est efforcé de les renforcer à travers la politique de recrutement du BIT et le bureau de Washington⁵⁷¹. Pendant la première partie de son mandat, le Directeur général peut compter sur l'appui constant et fiable de l'AFL-CIO, mais la situation change au début des années 1960, lorsque les dirigeants du syndicat, sous la conduite de son président, George Meany, se font de plus en plus critiques à l'égard de David Morse. Aux yeux de George Meany, anticommuniste convaincu, le Directeur général fait preuve de complaisance à l'égard du communisme⁵⁷². Cette impression, fondée sur la position adoptée par David Morse dans les luttes acharnées concernant la représentation soviétique au sein de la structure tripartite de l'OIT à la fin des années 1950, est confortée en 1960 par la manière dont le Directeur général traite les premières demandes soviétiques en vue de l'obtention d'un poste de haut niveau. David Morse avait lié son refus de donner suite à la requête soviétique à l'annonce qu'il ne se représenterait pas pour un nouveau mandat en 1962. Lorsque, peu de temps après, il change d'avis, les circonstances de ce revirement seront la goutte d'eau qui fait déborder le vase pour l'AFL-CIO, qui s'était déjà engagée à soutenir son adjoint, Jef Rens, et qui s'estime alors mise sur la touche⁵⁷³.

À la fin des années 1960, alors que de nombreux syndicats d'Europe occidentale se montrent plus ouverts à une certaine coopération avec les pays de l'Est, la position de l'AFL-CIO se durcit encore. En 1966, la délégation des travailleurs des États-Unis à la CIT quitte la salle après l'élection d'un représentant du gouvernement polonais à la présidence de la Conférence. La même année, le groupe des travailleurs élit pour la première fois le délégué des travailleurs soviétiques au sein du Conseil d'administration⁵⁷⁴. Le fossé qui ne cesse de se creuser entre l'AFL-CIO et les Européens conduit finalement, en 1968, au retrait des syndicats américains de la CISL⁵⁷⁵. Leur isolement croissant, leur manque de confiance à l'égard de l'OIT en tant qu'alliée dans la guerre froide pendant les dernières années du mandat de David Morse et leurs attentes déçues à l'égard de Wilfred Jenks, élu Directeur général en 1970 – dont ils pensaient qu'il ramènerait l'OIT

571 Eisenberg, «Butler, Harold Beresford». Concernant la relation entre les États-Unis et l'OIT dans l'après-guerre, en particulier la première période, voir Jensen, «US New Deal Policy Experts and the ILO, 1948–1954». Sur les normes du travail, voir Lorenz, *Defining Global Justice*.

572 Voir Maul, «Morse, David Abner».

573 D. Morse décide de se représenter à la suite d'une intervention du gouvernement de John F. Kennedy et du ministre du Travail des États-Unis, Arthur Goldberg; DAMP.

574 Carew, *American Labour's Cold War Abroad*, pp. 268-269, note 104.

575 Carew, «Conflict within the ICFTU». L'AFL-CIO redeviendra membre de la CISL en 1982, après le décès de George Meany.

sur la «bonne voie» –, sont les éléments clés du contexte dans lequel se déroulent ces événements. Pour les États-Unis, la désignation de Pavel Astapenko par Wilfred Jenks est une trahison, d'autant plus qu'ils avaient soutenu la candidature de ce dernier contre Francis Blanchard, précisément parce qu'ils le considéraient moins susceptible de céder à la pression des Soviétiques⁵⁷⁶.

Les Américains ne sont pas les seuls à être pris au dépourvu par la nomination de Pavel Astapenko; les motifs qui animent Wilfred Jenks n'ont toujours pas été entièrement élucidés. Une chose est sûre, selon des personnes proches de lui à l'époque: sa foi presque religieuse dans la mission des organisations internationales et dans le respect des procédures était de nature à le persuader qu'il était parfaitement en droit de nommer les personnes de son choix à des postes importants au sein du BIT. Il a probablement aussi sous-estimé les répercussions politiques de sa décision et il n'avait peut-être pas – comme beaucoup l'ont prétendu – les capacités diplomatiques nécessaires pour gérer cette question particulièrement délicate. Quels que soient ses motifs, cependant, Wilfred Jenks n'est pas le seul à l'époque à considérer que les pays du bloc de l'Est sont insuffisamment représentés aux échelons supérieurs du BIT et que leurs demandes de représentation et d'inclusion sont dans une certaine mesure justifiées⁵⁷⁷.

À la fin des années 1960, certains gouvernements européens avaient déjà essayé de satisfaire les exigences des Soviétiques dans ce domaine; d'autres tentatives auront lieu au cours des années suivantes⁵⁷⁸. Aux États-Unis, nombreux sont ceux qui sont préoccupés par l'évolution des attitudes et ont le sentiment que leur pays perd du terrain à l'échelle internationale. La défaite subie dans la guerre du Viet Nam et la fin peu glorieuse du gouvernement de Richard Nixon alimentent un sentiment croissant que la capacité du pays d'exercer un contrôle – ou, pour le dire de manière critique, une sorte d'«hégémonie»⁵⁷⁹ – sur les organisations internationales est en train de s'éroder, et cette impression alimente un mécontentement croissant. Dans cette situation, il suffit de peu de chose pour faire pencher la balance du côté des partisans d'un retrait des États-Unis des organisations internationales. Avec le recul, cette décision doit être interprétée moins comme un signe de force que comme l'expression d'un sentiment croissant de faiblesse et d'isolement.

576 Francis Maupain, «A Former Legal Adviser as ILO Executive Head: The “Immanent Force of Law”, Its Role and Vicissitudes in the Context of a Changing International System», article non publié.

577 Eisenberg, «Jenks, Clarence Wilfred».

578 En 1973, un ressortissant soviétique est désigné pour la première fois comme candidat pour présider le Conseil d'administration du BIT. L'AFL-CIO et le gouvernement des États-Unis protestent; ils parviennent finalement, avec l'appui de la majorité des travailleurs comme des employeurs, mais contre l'avis de la plupart des gouvernements d'Europe occidentale, à faire élire un représentant du gouvernement mexicain. Lubin, «Book on ILO», p. 158.

579 Cox, «Labor and Hegemony».

C'est un autre prétexte, cependant, qui finira par justifier le retrait des États-Unis de l'OIT. Depuis des années, le gouvernement de Washington se plaint de ce qu'il perçoit comme une politisation croissante de l'OIT (un reproche adressé, à plus forte raison encore, à d'autres organisations, comme l'UNESCO), sous l'influence d'un groupe de pays du Sud s'affirmant de plus en plus⁵⁸⁰. Ces pays invoquent comme première préoccupation le conflit lié à l'occupation par Israël de la Cisjordanie, de Jérusalem-Est et de la bande de Gaza après la guerre israélo-arabe de 1967. Les États arabes, soutenus par les pays de l'Est et par une majorité des membres du Groupe des 77, tirent de plus en plus systématiquement parti de la majorité qu'ils détiennent dans les organisations internationales pour placer Israël sur le banc des accusés à chaque occasion. En 1973, une résolution condamnant Israël pour le traitement des travailleurs arabes dans les territoires occupés n'échoue que de quelques voix. Wilfred Jenks, soucieux de préserver la régularité des procédures – et aussi d'envoyer un signal politique à Washington –, critique le projet de résolution des États arabes, qui demande la condamnation d'Israël avant même qu'une enquête officielle de l'OIT sur place ait pu se dérouler⁵⁸¹.

L'année suivante, les pays arabes réussissent à faire adopter une résolution. Malgré la résistance presque unanime des gouvernements occidentaux, des employeurs et d'une bonne partie du groupe des travailleurs, une résolution condamnant «la politique de discrimination, de racisme et de violation des libertés et des droits syndicaux pratiquée par les autorités israéliennes en Palestine et dans les autres territoires arabes occupés» est adoptée par la CIT⁵⁸². En 1975, lorsque l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) obtient le statut d'observateur à l'OIT, quelques délégations occidentales, dont celles des États-Unis et de l'Allemagne, quittent la salle en signe de protestation. Juste après la fin de la CIT, l'AFL-CIO demande au gouvernement des États-Unis d'annoncer son intention de quitter l'OIT. En novembre 1975, le secrétaire d'État, Henry Kissinger, annonce par une lettre l'intention de son pays de quitter l'OIT dans le délai de deux ans prévu par les textes statutaires. Il motive cette décision par quatre raisons: 1) l'érosion du principe du tripartisme et la présence d'un bloc croissant de délégués travailleurs et employeurs «totalement dépendants du gouvernement»; 2) l'attitude «terriblement sélective» de l'OIT en matière de droits de l'homme; 3) le «mépris total» dont la CIT a fait preuve à plusieurs reprises à l'égard des procédures établies pour adopter des résolutions condamnant Israël sans enquête préalable; et, enfin, 4) la politisation inappropriée de l'OIT, engagée

580 Mark F. Imber, *The USA, ILO, UNESCO and IAEA: Politicization and Withdrawal in the Specialized Agencies* (New York, St. Martin's Press, 1989).

581 Maupain, «A Former Legal Adviser as ILO Executive Head».

582 *Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, 59^e session, Genève, 1974 (Genève, BIT, 1975), p. 874.

«de manière croissante et excessive dans des débats politiques totalement étrangers au mandat de l'Organisation». La lettre laissait toutefois entrevoir une lueur d'espoir pour l'OIT, puisqu'elle annonçait la volonté d'élaborer des propositions de changement dans la conduite de l'Organisation qui pourraient permettre aux États-Unis de revenir sur leur décision⁵⁸³.

Au cours des deux années suivantes, un intense lobbying est mené auprès de l'OIT et des grandes puissances occidentales pour éviter le retrait des États-Unis. Des représentants de la Communauté européenne, de l'OIE et de la CISL s'efforcent tous de persuader les Américains que leur voix et leur influence sont indispensables pour combattre les problèmes évoqués dans la lettre de Henry Kissinger. Le pape lui-même s'efforce de convaincre George Meany (un fervent catholique) et le nouveau président, Jimmy Carter⁵⁸⁴. Ces efforts resteront vains. Le 1^{er} novembre 1977, Jimmy Carter annonce que les mesures demandées par les États-Unis n'ayant pas été suffisamment appliquées, le pays quitte l'OIT. Toutefois, le Président Carter et son secrétaire d'État, Ray Marshall – qui, à titre personnel, ne sont pas convaincus du bien-fondé de cette mesure – laissent la porte entrouverte en ajoutant que les États-Unis demeurent «disposés à revenir au sein de l'Organisation aussitôt que celle-ci redeviendra fidèle à ses propres principes et procédures»⁵⁸⁵.

On voit mal comment l'OIT aurait pu satisfaire les exigences américaines dans une mesure suffisante pour permettre aux États-Unis de rester. Les trois exigences de base posaient des dilemmes pour ainsi dire insolubles, car elles s'inscrivaient dans un débat opposant des intérêts largement divergents et néanmoins légitimes. Les questions relatives à la liberté syndicale et au travail forcé étaient difficiles à traiter de la manière suggérée par les États-Unis sans mettre en péril l'équilibre difficilement obtenu entre l'universalisme (des Membres de l'Organisation) et le respect des principes de l'OIT, ce d'autant plus que ces principes s'étaient trouvés soumis à des pressions encore plus fortes pendant le processus de décolonisation. Il en allait de même de la «sélectivité» dans l'application des principes des droits de l'homme et des accusations de politisation croissante, puisque ces problèmes reflétaient simplement, dans une large mesure, l'évolution des équilibres et des priorités parmi les Membres de l'OIT, dont le nombre et la composition évoluaient.

À partir de 1975, le Directeur général Francis Blanchard parvient à apaiser les tensions politiques à la CIT, tout au moins en ce qui concerne les territoires

583 Imber, *The USA, ILO, UNESCO and IAEA*; Yves Beigbeder, «The United States' Withdrawal from the International Labor Organization», *Relations industrielles/Industrial Relations*, vol. 34, n° 2 (1979), pp. 223-240 (résumé de la lettre de H. Kissinger, pp. 228-229).

584 C'est une tradition, puisque D. Morse avait déjà sollicité le pape Jean XXIII afin qu'il persuade G. Meany d'accepter une représentation de l'Union soviétique.

585 Cité par Lubin, «Book on ILO», p. 170.

palestiniens occupés. Il met en place un mécanisme prévoyant l'envoi de missions régulières dans les territoires occupés, et leurs conclusions feront partie intégrante du rapport annuel du Directeur général à la Conférence. Le mécanisme comporte aussi un élément d'assistance technique aux territoires palestiniens occupés⁵⁸⁶. En 1979, Francis Blanchard effectue une mission de deux semaines en Syrie, en Jordanie, au Qatar et au Koweït. Il réussit à convaincre les représentants des gouvernements, des syndicats et des employeurs de ces pays d'éviter une escalade sur ce dossier et de contribuer ainsi à préserver les intérêts de l'OIT dans l'optique du retour des États-Unis au sein de l'Organisation en acceptant le mécanisme du rapport, qui donne une visibilité à la question lors de la Conférence, mais qui a eu très peu d'impact sur le terrain⁵⁸⁷. D'un autre point de vue, l'argument des États-Unis selon lequel l'OIT servait principalement de tribune pour les accusations de violation des droits de l'homme contre des alliés occidentaux perd de sa force pendant les années 1970. L'activisme croissant dans ce domaine, à la suite de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), à partir du milieu des années 1970, donne de nouvelles raisons de mettre en lumière au sein de l'OIT les violations des droits de l'homme à l'Est.

Les années durant lesquelles les États-Unis seront effectivement absents (1977-1981) mettent l'OIT à rude épreuve. Dès 1970, en réaction à la nomination d'un Sous-directeur général soviétique, le Congrès des États-Unis décide le gel de la contribution des États-Unis au budget de l'OIT, mesure qui sera ensuite renouvelée au cours des années suivantes. Pour l'Organisation, les conséquences sont graves: bien que de nombreux programmes, comme le Programme mondial de l'emploi, soient financés grâce à des sources extérieures, l'OIT perd à peu près 25 pour cent de son budget régulier. Francis Blanchard se voit contraint de procéder à des réductions importantes en matière d'activités opérationnelles et de personnel. Les conséquences politiques, en revanche, sont moins dramatiques. En l'absence des États-Unis, le camp des pays occidentaux s'organise, sous la conduite du Royaume-Uni, du Canada, des pays nordiques et d'autres: ils créent le groupe des pays industrialisés à économie de marché (PIEM, mieux connu sous son acronyme anglais, IMEC) afin de coordonner leurs prises de position. Parallèlement, un rapprochement entre l'OIT et les États-Unis commence presque immédiatement après le retrait du pays. Dès 1978, le Département d'État commande un rapport sur les éventuelles relations futures entre l'OIT et les États-Unis, qui se lit comme une recommandation pure et simple pour le retour du pays dans l'Organisation. La conclusion en est que les États-Unis

586 Voir l'ouvrage de l'ancien Sous-directeur général du BIT chargé des États arabes, Shukri Z. Al-Dajani (avec une préface de Guy Ryder), *Encounters with Fate and Destiny: A Life in International Politics* (Londres, I.B. Tauris, 2018).

587 *Ibid.*

auraient intérêt à être Membre de l'Organisation pour pouvoir exercer leur influence. Le rapport prend acte, par ailleurs, des efforts déployés pour satisfaire les exigences américaines. Au début de l'année 1980, le Président Jimmy Carter affirme dans une déclaration:

Une majorité de Membres de l'OIT – gouvernements, travailleurs et employeurs – ont coordonné leurs efforts avec succès pour ramener l'OIT à ses principes fondateurs. Grâce à leur action, des mesures ont été prises afin de renforcer l'indépendance des délégués employeurs et travailleurs, d'effectuer des enquêtes sur les violations des droits de l'homme dans divers pays, y compris en Union soviétique, pour renforcer les garanties d'une procédure régulière et, de manière générale, pour réduire le degré de politisation au sein de l'OIT.⁵⁸⁸

D'un point de vue historique, le départ des États-Unis crée une situation paradoxale, à contre-courant de la tendance générale à l'universalité de l'OIT. Dans les années 1970, en effet, l'OIT admet comme Membres un nouveau groupe d'États, tels que les anciennes colonies portugaises, qui accèdent à l'indépendance après 1974, ou le Bangladesh, créé par sécession du Pakistan en 1973. Le long conflit en Rhodésie s'achève avec l'adhésion du Zimbabwe, qui vient d'accéder à l'indépendance en 1980. Et, surtout, la République populaire de Chine est reconnue comme le représentant officiel de la Chine, en remplacement de Taïwan. La décision du Conseil d'administration est fondée sur la décision prise en 1971 par l'ONU de rétablir les droits de la République populaire au siège de la Chine. Toutefois, l'OIT n'a pas pris de contacts directs avec la Chine, et celle-ci ne connaît pas bien l'Organisation; de fait, elle sera Membre pendant plusieurs années sans jouer un rôle actif. Francis Blanchard se rend en Chine à trois reprises au début des années 1980 et, en 1983, après les premiers signes d'ouverture donnés sous la direction de Deng Xiaoping, la Chine envoie pour la première fois une délégation complète à la CIT⁵⁸⁹. Ce n'est qu'en 1986-1987 qu'elle a réellement commencé à jouer un rôle plus actif au sein de l'OIT⁵⁹⁰.

588 «International Labor Organization: Statement on the U.S. Decision to Rejoin the Organization, February 13, 1980», *Public Papers of the Presidents of the United States: Jimmy Carter, 1980-81*, 3 Books (Washington, US Government Printing Office, 1981-1982), Book 1, p. 306.

589 Comme geste de bonne volonté, et sur la base d'une demande du Conseil d'administration à cet effet, l'OIT annulera les arriérés de cotisation accumulés depuis 1971 par la Chine. Voir, concernant l'entrée de la Chine à l'OIT, Ghébal, *L'Organisation internationale du Travail (OIT)*, pp. 155-164.

590 Voir Ann Kent, *Beyond Compliance: China, International Organizations, and Global Security* (Palo Alto, CA, Stanford University Press, 2007), pp. 186-189.

De l'Espagne à l'Afrique du Sud: l'OIT et le nouveau mouvement des droits de l'homme

Parallèlement aux luttes politiques entourant le retrait temporaire des États-Unis, l'OIT devient un forum où s'exprime le nouvel universalisme des droits de l'homme, pour lequel les années 1970 ont été décrites comme la «décennie de la percée»⁵⁹¹. C'est à cette époque, affirment certains auteurs, que les droits de l'homme ont véritablement acquis droit de cité dans la politique internationale en tant que discours moral et «dernière utopie»⁵⁹² permettant à une gauche ayant perdu ses illusions idéologiques d'interpeller les gouvernements et les élites politiques tout en transcendant le cadre de la guerre froide. L'activisme en faveur des droits de l'homme, incarné par Amnesty International (qui voit le jour en 1961) et par d'autres groupes, vise avant tout les régimes autoritaires qui peuvent être considérés comme des alliés de l'Occident. L'attention de ces organisations s'est déplacée des dictatures en Espagne, au Portugal et en Grèce vers les juntas militaires au pouvoir en Amérique latine⁵⁹³ et finalement vers l'Afrique du Sud, où la consolidation du régime d'apartheid a suscité une campagne internationale de plus en plus importante dans les pays occidentaux⁵⁹⁴. Dans le même temps, un nombre croissant de gouvernements – ceux des pays scandinaves, des Pays-Bas, du Canada et aussi, fait significatif, l'administration américaine sous Jimmy Carter (1977-1981) – déclarent que les droits de l'homme font partie de leur politique étrangère⁵⁹⁵.

Au milieu des années 1970, ce nouveau discours sur les droits de l'homme s'étend aux pays d'Europe de l'Est. La première occasion est fournie par la conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), qui réunit 35 pays européens de l'Est et de l'Ouest, auxquels s'ajoutent les États-Unis et le Canada. La conférence se déroule à Helsinki, la capitale de la Finlande, au cours de l'été 1975. Le document final, connu sous le nom d'Acte final d'Helsinki, a vocation à réduire les tensions de la guerre froide; il contient des principes destinés à

591 Jan Eckel et Samuel Moyn, *The Breakthrough: Human Rights in the 1970s*, Pennsylvania Studies in Human Rights (Philadelphie, PA, University of Pennsylvania Press, 2014).

592 Samuel Moyn, *The Last Utopia: Human Rights in History* (Cambridge, MA, Belknap Press of Harvard University Press, 2010).

593 Patrick William Kelly, *Sovereign Emergencies: Latin America and the Making of Global Human Rights Politics*, Human Rights in History (Cambridge, Cambridge University Press, 2018).

594 Håkan Thörn, *Anti-Apartheid and the Emergence of a Global Civil Society* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2006).

595 Au sujet des politiques des droits de l'homme en Scandinavie, voir Thorsten Borring Olesen, Helge O. Pharo et Kristian Paaskesen (dir. de publ.), *Saints and Sinners: Official Development Aid and its Dynamics in a Historical and Comparative Perspective*, Issues in Contemporary History (Oslo, Akademika Forlag, 2013).

garantir la coexistence pacifique entre les deux blocs en présence en Europe. Bien que la conférence ait d'abord été perçue comme un succès diplomatique de l'Union soviétique, les dispositions incluses au point VII, concernant le «respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales», passées largement inaperçues du grand public à l'époque, auront des conséquences inattendues. Le mécanisme de contrôle impulsé par les accords d'Helsinki donne lieu à la création d'un réseau de comités nationaux, associés de manière souple au sein d'une fédération internationale transcendant le clivage Est-Ouest. Le processus d'Helsinki donne naissance à une nouvelle organisation occidentale de défense des droits de l'homme, Human Rights Watch, qui entreprend de critiquer les pays communistes pour les violations des droits de l'homme commises en contradiction avec les dispositions de l'Acte final. Plus important encore, ce mécanisme servira de base à la fondation des comités Helsinki à Moscou et dans d'autres pays de l'Europe de l'Est, comme le mouvement de la Charte 77 en Tchécoslovaquie. Ces groupes vont, à leur tour, appeler leurs gouvernements au respect des engagements pris et utiliser les droits de l'homme comme instrument pour contester le pouvoir du Parti communiste⁵⁹⁶.

Tous ces débats se retrouvent invariablement dans les salles de réunion du BIT, où ils prennent des formes diverses. En raison du cadre fourni par la structure tripartite de l'OIT et par les mécanismes de contrôle créés pour assurer le respect des normes internationales du travail – en particulier en matière de liberté syndicale –, ces discussions tournent principalement autour des droits syndicaux. Tel est le cas pour l'Europe du Sud et pour l'Amérique latine, et c'est ce qui déterminera aussi l'engagement de l'OIT en Pologne dans les années 1980. Si les mécanismes de l'OIT, en particulier ceux qui permettent de contrôler le respect de la liberté syndicale, offrent des possibilités uniques de poursuivre efficacement les violations des droits des travailleurs, cette approche comporte également certaines limites, comme le montrera la situation en Amérique latine.

L'une des régions dans lesquelles ce nouvel activisme en faveur des droits de l'homme influence l'attitude de l'OIT est l'Europe du Sud et, en particulier, l'Espagne. Pendant une brève période après la guerre, le régime du général Francisco Franco, qui dirigera le pays de la fin de la guerre civile, en 1939, jusqu'à sa mort, en 1975, est mis au ban de la communauté internationale. La suppression des droits syndicaux – qui poussera le plus grand syndicat indépendant du pays, l'Unión General de Trabajadores (UGT), à s'exiler pendant trente-six ans – est l'une des mesures essentielles prises par le régime. Même après la réadmission du pays à l'ONU et à l'OIT, en 1955 (en pleine guerre froide,

596 Daniel C. Thomas, *The Helsinki Effect: International Norms, Human Rights, and the Demise of Communism* (Princeton, NJ, Princeton University Press, 2001); Sarah B. Snyder, *Human Rights Activism and the End of the Cold War: A Transnational History of the Helsinki Network*, *Human Rights in History* (New York, Cambridge University Press, 2011).

durant laquelle l'Espagne rejoint l'alliance des pays occidentaux), les relations demeureront distantes. Tandis que le Bureau, sous la conduite de David Morse, entame un processus de rapprochement pendant les années 1960, le mouvement syndical international se rallie à une campagne de plus en plus virulente contre la dictature et pour les droits de l'homme. Pendant la Conférence, au Conseil d'administration et en particulier au sein du Comité de la liberté syndicale, les représentants des travailleurs n'ont de cesse d'attaquer le régime de Franco pour avoir aboli les droits syndicaux⁵⁹⁷.

Vers la fin de la décennie, le débat redouble d'intensité. Après l'adoption, en 1967, de nouvelles lois sur les syndicats, qui confirment le caractère corporatiste des relations professionnelles, le régime accentue la répression de toute forme de militantisme syndical excédant les limites étroitement définies par la loi. Il en résulte une multitude de plaintes à l'OIT contre le gouvernement espagnol pour violation du principe de liberté syndicale (l'Espagne n'avait pas, à l'époque, ratifié les conventions pertinentes). Le Conseil d'administration décide en 1967 de créer un groupe d'étude chargé d'enquêter sur la situation des relations de travail et des syndicats en Espagne. Au sein de l'Organisation, la conduite à adopter par rapport à la dictature espagnole donne lieu à de fortes divergences de vues. La première visite de David Morse en Espagne, en 1965, provoque une vive altercation avec le groupe des travailleurs du Conseil d'administration, car le Directeur général a parlé de l'Espagne comme d'«une grande nation du monde libre»⁵⁹⁸.

En 1969, le gouvernement espagnol proclame l'état d'urgence et suspend l'exercice des libertés individuelles fondamentales. L'OIT comme la CISL condamnent résolument cette décision. Malgré les doutes exprimés par la CISL quant à l'efficacité de la mesure, le groupe d'étude désigné antérieurement par le Conseil d'administration décide d'effectuer une visite de deux semaines en Espagne. Il se compose d'experts de haut niveau, dont Paul Ruegger, de la Suisse, membre de la Cour permanente d'arbitrage de La Haye et de la CEACR de l'OIT, et auteur principal d'un rapport du BIT sur le travail forcé paru au milieu des années 1950. Le groupe, qui compte aussi parmi ses membres l'ancien directeur de l'Office des Nations Unies à Genève, l'Italien Pier Pasquale Spinelli, rencontre plus de 100 personnes, parmi lesquelles des ministres, des représentants des autorités judiciaires et religieuses, des membres des conseils provinciaux de travailleurs et d'employeurs et des universitaires. Il s'entretient avec des dirigeants

597 BIT, entretien avec Manuel Simón, projet du centenaire de l'OIT, transcription non publiée, Genève, 2014.

598 Voir Jean-Michel Servais, *International Labour Organization (ILO)* (Alphen-sur-le-Rhin, Kluwer Law International, 2005), p. 30; Sébastien Farré, «Trois experts, une visite, un rapport: l'Organisation internationale du Travail et la liberté syndicale en Espagne franquiste», dans l'ouvrage publié sous la direction de Lespinet-Moret et Viet, *L'Organisation internationale du Travail*, pp. 121-130.

d'entreprise et des représentants des conseils de travailleurs et visite des entreprises industrielles et agricoles, ainsi que des services sociaux. Il demande aussi à rencontrer 12 syndicalistes emprisonnés. Le rapport du groupe d'étude affirme que les droits syndicaux ne sont pas respectés en Espagne et que des syndicalistes y sont emprisonnés et torturés. Il conclut que les mouvements de révolte sociale qui ont conduit le gouvernement à proclamer l'état d'urgence et à autoriser la répression des syndicats ont leur source dans les universités⁵⁹⁹.

Le gouvernement espagnol publie une version déformée du rapport et rédige un projet de loi sur les syndicats, ignorant les critiques de l'OIT et déclarant illégaux les syndicats indépendants et les grèves. La situation arrive bientôt dans une impasse, qui persistera jusqu'à la mort de Francisco Franco et à la chute de la dictature en 1975. Dans l'intervalle, le mouvement syndical international renforce sa campagne et utilise largement le Comité de la liberté syndicale et d'autres forums pour attaquer le gouvernement espagnol. Les protestations des travailleurs espagnols dans leur pays et celles des syndicalistes en exil prennent aussi de l'ampleur dans les années suivantes, encouragées par la condamnation par l'OIT des politiques gouvernementales, et en particulier l'emprisonnement de syndicalistes, qui sape davantage encore la légitimité du régime franquiste⁶⁰⁰.

Des processus similaires se déroulent au Portugal, où la Révolution des œillets de 1974 met un terme à plus de soixante ans de régime autoritaire, et en Grèce, où une junte de colonels était au pouvoir de 1967 à 1974. Ces deux pays avaient été dénoncés à maintes reprises par le Comité de la liberté syndicale pour leurs violations des droits syndicaux, sans beaucoup d'effets concrets sur leurs politiques. Dans tous ces cas – et en l'absence de moyens qui auraient pu contraindre les régimes respectifs à faire des concessions –, le rôle de l'OIT s'est limité à apporter un soutien moral et à servir de référence extérieure aux syndicalistes, en particulier à ceux qui étaient en exil, et à d'autres groupes d'opposition. L'importance accordée par ces groupes au rôle de l'OIT est illustrée, par exemple, par le fait que le gouvernement espagnol de transition ratifiera en 1977 aussi bien la convention sur la liberté syndicale que la convention sur le droit d'organisation et de négociation collective⁶⁰¹.

Alors que l'Europe du Sud voit disparaître, au milieu des années 1970, les derniers vestiges de régimes autoritaires sur le continent, l'Amérique latine évolue en sens inverse. Au Chili, un coup d'État militaire renverse en 1973 le gouvernement du Président socialiste Salvador Allende et déclenche une répression

599 Pilar Ortuño Anaya, *European Socialists and Spain: The Transition to Democracy, 1959–77* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2002).

600 *Ibid.*, pp. 61–69.

601 Voir les entretiens avec les syndicalistes espagnols Nicolas Redondo Urbieto et Marcelino Camacho dans BIT: *Éducation ouvrière*, numéro intitulé «Des voix pour la liberté syndicale», n° 112 (1998/3), pp. 37–41.

massive du mouvement syndical. L'état d'urgence est instauré presque aussitôt, les droits sociaux sont limités, la plupart des syndicats sont immédiatement déclarés illégaux et leurs membres sont persécutés. Un grand nombre d'entre eux sont torturés et tués, aux côtés de membres d'autres groupes, tous indifféremment étiquetés «marxistes-léninistes». D'autres sont jugés par des tribunaux militaires ou contraints à l'exil. Les informations sur les atrocités commises contre toute personne soupçonnée d'opposition au nouveau régime du général Augusto Pinochet suscitent un tollé international, et une large coalition de militants des droits de l'homme se mobilise en Occident contre la dictature chilienne⁶⁰².

Dans le cas du Chili aussi, l'OIT met l'accent, dès le départ, sur les atteintes à la liberté syndicale, qui entraînent une série de plaintes sur lesquelles le Comité de la liberté syndicale peut agir. Le Chili n'a pas encore, à l'époque, ratifié les conventions n^{os} 87 et 98. Sur la base de deux rapports soumis par le Conseil d'administration en 1974, l'OIT décide de créer une commission d'établissement des faits et de conciliation, qui se rend au Chili en novembre-décembre 1974. Ce sera le seul groupe d'observateurs internationaux officiellement autorisé à entrer dans le pays pendant la dictature. Dans son rapport, la commission dénonce sans ambages les violations des droits de l'homme en général et des droits syndicaux en particulier, et elle condamne l'incarcération, la torture et les meurtres de syndicalistes. Elle conclut que le régime de Pinochet a violé le droit à la liberté syndicale et elle formule un certain nombre de recommandations, axées principalement sur le rétablissement des droits civils et politiques⁶⁰³.

Le régime chilien réagit par une combinaison de dénégations et de déclarations dilatoires. Il accorde quelques concessions mineures, mais il étend l'état d'urgence et demeure largement indifférent aux accusations et appels incessants. Dans le courant des années 1970, confronté à un isolement international croissant, le régime de Pinochet assouplit certaines de ses mesures de répression et met en œuvre une nouvelle législation du travail qui, tout en redonnant une certaine place aux activités syndicales légales, ne répond toujours pas aux exigences de l'OIT. En 1979, le régime assouplit certaines de ses mesures les plus extrêmes et abolit l'interdiction de la négociation collective, mais seulement au niveau de l'entreprise. Les droits des travailleurs sont réduits à des droits individuels, conformément au projet radical d'instauration d'un marché libre, mis en œuvre par les conseillers économiques néolibéraux d'Augusto Pinochet, les «Chicago boys». La réforme évacue entièrement toute notion de droits collectifs

602 Kim Christiaens, Idesbald Goddeeris et Magaly Rodríguez García (dir. de publ.), *European Solidarity with Chile, 1970s–1980s*, Studies in Political Transition (Francfort-sur-le-Main, Campus Verlag, 2014).

603 César F. Rosado Marzán, «The Limits of Human Rights for Labour Rights: A Retrospective Look at the Case of Chile», dans l'ouvrage publié sous la direction de Jensen et Lichtenstein, *The ILO from Geneva to the Pacific Rim*, pp. 206-230.

et impose des limites très strictes au droit de grève. Elle aide toutefois le régime à alléger la pression internationale en apaisant certains des détracteurs de l'administration Carter et du mouvement syndical américain, satisfaits du rétablissement de certaines libertés individuelles fondamentales. La plupart de ces réformes de portée limitée survivront au retour de la démocratie en 1990 et feront l'objet de critiques fréquentes de la part de l'OIT. Selon une décision rendue par le Comité de la liberté syndicale en 2009, elles demeurent contraires aux conventions n^{os} 87 et 98, que le Chili a finalement ratifiées en 1999⁶⁰⁴.

En 1976, le débat s'étend au pays voisin, l'Argentine, où une junte militaire a renversé le gouvernement d'Isabel Perón. Comme au Chili, le nouveau régime est déterminé, dès le premier jour, à détruire le mouvement ouvrier, sans doute le plus fort et le mieux organisé de toute l'Amérique du Sud et un bastion du péronisme. Le plus grand syndicat d'Argentine, la *Confederación General del Trabajo* (CGT), est membre de la CISL depuis 1975. Le régime militaire restreint brutalement les droits syndicaux et, comme au Chili, des milliers de syndicalistes – de même que des membres d'autres groupes pris pour cible (dont des réfugiés des pays voisins et des prêtres catholiques) – sont torturés, assassinés ou «disparaissent». Dès 1976, le Comité de la liberté syndicale condamne le régime et exige le retour à la normale et le respect des normes de l'OIT. Durant les années suivantes, la CISL, la Fédération syndicale mondiale (FSM) et la Confédération mondiale du travail (CMT)⁶⁰⁵ contribuent toutes à maintenir la pression sur le régime au sein de l'OIT. Elles unissent leurs forces à celles d'un large éventail d'organisations de défense des droits de l'homme nationales – surtout d'Europe occidentale – et internationales, comme Amnesty International, qui font de la violation des droits de l'homme dans les dictatures militaires du Chili et de l'Argentine un axe majeur de leur action⁶⁰⁶.

Malgré des similarités frappantes entre les deux pays, le cas de l'Argentine diffère de celui du Chili à plusieurs points de vue. Contrairement au régime de Pinochet, la junte de Buenos Aires souhaite afficher sa volonté de coopérer avec les organisations internationales. Elle nie toute violation des conventions n^{os} 87 et 98, ratifiées par le pays respectivement en 1960 et 1956, accueille ouvertement les missions d'enquête de l'OIT et s'efforce de montrer aux visiteurs un visage pluraliste. Parallèlement, le pays maintient une présence importante à Genève et,

604 Wehrli, «ILO and Latin America: A Bibliographical Synthesis», document de travail non publié, projet du centenaire de l'OIT (Genève, BIT, 2017), p. 26.

605 La CMT était le successeur de la Confédération internationale des syndicats chrétiens (CISC), qui, depuis les années 1950, organisait aussi les travailleurs bouddhistes et musulmans en Asie et en Afrique et qui plaidait pour une troisième voie, entre capitalisme et communisme.

606 David Weissbrodt et Maria Luisa Bartolomei, «The Effectiveness of International Human Rights Pressures: The Case of Argentina, 1976–1983», *Minnesota Law Review*, vol. 75 (1991), pp. 1009-1035.

à de rares exceptions près, envoie des délégations complètes à la CIT. Toutefois, cette stratégie ne s'accompagne pas de changements de fond, qu'il s'agisse du rétablissement des libertés syndicales ou, plus généralement, de la situation par rapport aux droits de l'homme. Alors que le régime affirme que les restrictions sont temporaires et nie les disparitions de syndicalistes, les unes comme les autres se poursuivent sans relâche⁶⁰⁷.

Au sein de l'OIT, la situation est quelque peu ambiguë: alors que le Comité de la liberté syndicale condamne régulièrement et en termes très durs la situation en Argentine, les missions d'enquête envoyées dans le pays ne sont pas loin, dans certains cas, de blanchir les pratiques du régime. Ainsi, une mission envoyée en août 1978, sous la direction d'Antonio Malintoppi, professeur de droit italien et envoyé personnel du Directeur général Francis Blanchard, souligne dans son rapport la coopération dont font preuve les autorités. Sur la base de ce rapport, le Conseil d'administration conclut que la situation évolue positivement. En 1979, une nouvelle loi régissant les activités syndicales, longtemps promise, est enfin adoptée. Elle contient encore diverses lacunes permettant des violations de la liberté syndicale, qui conduiront à de nouvelles plaintes devant le comité. Dans son rapport de mars 1980, ce dernier reprend la plupart des critiques formulées par les confédérations syndicales internationales et par les organisations de travailleurs d'Argentine. À la suite d'une deuxième mission conduite par Antonio Malintoppi, en décembre 1980, et de la libération de plusieurs dirigeants syndicaux, la délégation insiste une nouvelle fois dans son rapport sur les progrès accomplis vers la normalisation des relations professionnelles. Cependant, en mai-juin 1983 – alors que le régime militaire est en difficulté après sa défaite dans la guerre des Malouines/Falklands du début de l'année 1982 –, le comité demande toujours l'harmonisation de la législation syndicale avec les normes de l'OIT et la libération des dirigeants syndicaux emprisonnés⁶⁰⁸.

En ce qui concerne les relations entre l'OIT et les dictatures d'Amérique latine (dans lesquelles il convient d'inclure le Brésil et l'Uruguay, dont on parle moins), le bilan est mitigé. L'Organisation fait office de caisse de résonance pour les accusations de violations des droits de l'homme contre les régimes militaires et demeure l'un des très rares forums internationaux ouverts aux voix dissidentes. En revanche, sa capacité d'influencer les politiques sur le terrain demeure très limitée. Si les cas du Chili et de l'Argentine diffèrent en matière d'attitude du régime à l'égard de la communauté internationale, le résultat en termes de respect des normes de l'OIT et des droits de l'homme fondamentaux est essentiellement le même. Certains ont même avancé que la décision de la junte argentine de coopérer avec l'OIT, sans faire la moindre concession sur le

607 Victoria Basualdo, «The ILO and the Argentine Dictatorship (1976–1983)», dans l'ouvrage publié sous la direction de Van Daele et coll., *ILO Histories*, pp. 401-422.

608 *Ibid.*

fond, a été payante pour le régime, car elle lui a permis de donner une relative légitimité à ses politiques répressives⁶⁰⁹.

Quant au cas chilien, il a mis en lumière certaines des faiblesses de l'activisme de l'OIT en matière de droits de l'homme, d'un point de vue plus général. Il a montré, par exemple, que les droits des travailleurs et les droits de l'homme «ne font pas toujours bon ménage»⁶¹⁰. Lorsque le régime chilien a mis un terme à ses pires violations des droits de l'homme, la pression internationale exercée par la communauté des défenseurs des droits de l'homme a considérablement diminué. Alors que l'OIT continuait de critiquer les violations de la liberté syndicale et du droit à la négociation collective – conditions préalables indispensables pour la réalisation complète des droits des travailleurs –, l'attention des organisations internationales de défense des droits de l'homme s'était déjà portée sur d'autres pays. Ce schéma devait se répéter par la suite.

Après la chute des régimes concernés, l'OIT peut néanmoins proposer son appui dans le processus de transition. Lorsque la junte argentine finit par tomber en 1983, l'OIT offre immédiatement son assistance au gouvernement de Raul Alfonsín pour l'aider à adopter une nouvelle législation du travail démocratique⁶¹¹. Au Chili, l'OIT joue un rôle en apportant une assistance technique, en 2001, à la rédaction d'un nouveau code du travail supprimant certaines des restrictions les plus sévères remontant aux années de pouvoir d'Augusto Pinochet.

Si le processus de la CSCE contribue à faire des droits de l'homme le nouveau langage de la dissidence dans de nombreux pays du bloc de l'Est, il n'y a qu'en Pologne que cela a débouché sur un mouvement de masse. Et c'est le seul pays dans lequel l'OIT s'impliquera fortement en raison d'une autre particularité de la situation polonaise: la lutte pour les libertés politiques y sera étroitement liée à la lutte pour les droits des travailleurs⁶¹².

Au cours de l'été 1980, des grèves éclatent dans plusieurs ports de la mer Baltique, notamment dans les chantiers navals Lénine de Gdansk. Après des semaines de troubles, le gouvernement polonais signe un accord qui reconnaît

609 Basualdo, «The ILO and the Argentine Dictatorship (1976–1983)».

610 Rosado Marzán, «The Limits of Human Rights for Labour Rights », p. 225.

611 Le BIT envoya en mai 1984 une mission technique pour conseiller le gouvernement et, en 1985, Blanchard se rendit sur place. Toutefois, Victoria Basualdo se montre assez critique à l'égard du rôle joué par la mission technique du BIT pour préparer la législation du travail après la chute de la junte militaire. Selon elle, la mission a soutenu les personnes qui occupaient des postes de responsabilité sous le régime militaire en les protégeant contre l'intervention de l'État. Victoria Basualdo, «La OIT entre la dictadura y la democracia en la Argentina: aportes sobre el papel de organizaciones internacionales en la reconfiguración de las relaciones laborales en la primera mitad de los años 80», *Anuario del Instituto de Historia Argentina*, vol. 17, n° 1 (2017), pp. 1-18.

612 Idesbald Goddeeris, «The limits of lobbying: ILO and Solidarność», dans l'ouvrage publié sous la direction de Van Daele et coll., *ILO Histories*, pp. 423-442.

aux travailleurs le droit de former des syndicats indépendants. Solidarność (Solidarité) voit le jour et devient rapidement un mouvement de masse pour les droits des travailleurs et les droits civils, comptant jusqu'à 10 millions de membres, soit plus d'un tiers de la population polonaise en âge de travailler. Les tensions ne cessant de croître, le gouvernement communiste du général Wojciech Jaruzelski finit par proclamer la loi martiale en décembre 1981 et commence à réprimer Solidarność. Le syndicat est déclaré illégal et plusieurs milliers de ses membres, dont les dirigeants entourant Lech Wałęsa, sont arrêtés et placés en détention. Ces événements suscitent la création d'une alliance internationale de soutien à Solidarność, qui réunit l'Église catholique et le pape polonais Jean-Paul II, les gouvernements occidentaux et des groupes de la société civile.

Dans ce contexte, l'OIT devient une enceinte importante pour la lutte de Solidarność en vue de sa reconnaissance. La CISL, la Confédération européenne des syndicats (CES) et la CMT, principaux alliés du syndicat polonais sur la scène internationale, veillent à ce que le sujet ne soit pas mis de côté. Ils aident les dirigeants en exil à créer un bureau afin de coordonner leurs activités internationales et font en sorte que le sujet demeure à l'ordre du jour international, même lorsque, avec le temps, l'attention de certains groupes soutenant Solidarność se détourne de la Pologne. L'OIT elle-même, à partir de la fin des années 1970, examine des plaintes déposées par la CISL et la CMT concernant la violation de la liberté syndicale et des conventions pertinentes (ratifiées toutes deux en 1957 par la Pologne) et envoie des délégations dans le pays pour enquêter à ce sujet.

Lorsque Solidarność est interdit, l'OIT prend ouvertement la défense du mouvement; Francis Blanchard se rend personnellement en Pologne pour persuader le gouvernement d'autoriser Lech Wałęsa à participer à la CIT de 1981 en tant que représentant des travailleurs polonais. En janvier 1982, la CISL remet au BIT une liste de près de 700 dirigeants syndicaux emprisonnés en Pologne. Le Comité de la liberté syndicale examine la situation, et le Conseil d'administration, sur la base du rapport du comité, condamne ouvertement le gouvernement polonais, envoie une mission d'enquête en Pologne et exige la libération des dirigeants de Solidarność emprisonnés⁶¹³.

Pendant la 68^e session de la CIT en 1982 – à laquelle le pape Jean-Paul II est invité –, les autorités polonaises sont accusées par les délégués des travailleurs de violer les conventions n^{os} 87 et 98. Toutefois, les tentatives de faire adopter une résolution condamnant la Pologne échouent devant l'opposition des pays du bloc de l'Est, soutenus par une majorité des membres du Groupe des 77, en particulier les États arabes (qui obtiennent, en retour, un appui à une autre résolution, dénonçant Israël). En mars 1983, cependant, le Conseil d'administration décide de créer une commission d'enquête, qui conclut que l'interdiction de Solidarność ne repose sur aucune base légale. Le gouvernement polonais, soutenu par d'autres

613 Goddeeris, «The Limits of Lobbying».



Lech Wałęsa à la 67^e session de la CIT en 1981.

aux travailleurs le droit de former des syndicats indépendants. *Solidarność* (Solidarité) voit le jour et devient rapidement un mouvement de masse pour les droits des travailleurs et les droits civils, comptant jusqu'à 10 millions de membres, soit plus d'un tiers de la population polonaise en âge de travailler. Les tensions ne cessant de croître, le gouvernement communiste du général Wojciech Jaruzelski finit par proclamer la loi martiale en décembre 1981 et commence à réprimer *Solidarność*. Le syndicat est déclaré illégal et plusieurs milliers de ses membres, dont les dirigeants entourant Lech Wałęsa, sont arrêtés et placés en détention. Ces événements suscitent la création d'une alliance internationale de soutien à *Solidarność*, qui réunit l'Église catholique et le pape polonais Jean-Paul II, les gouvernements occidentaux et des groupes de la société civile.

Dans ce contexte, l'OIT devient une enceinte importante pour la lutte de *Solidarność* en vue de sa reconnaissance. La CISL, la Confédération européenne des syndicats (CES) et la CMT, principaux alliés du syndicat polonais sur la scène internationale, veillent à ce que le sujet ne soit pas mis de côté. Ils aident les dirigeants en exil à créer un bureau afin de coordonner leurs activités internationales et font en sorte que le sujet demeure à l'ordre du jour international, même lorsque, avec le temps, l'attention de certains groupes soutenant *Solidarność* se détourne de la Pologne. L'OIT elle-même, à partir de la fin des années 1970, examine des plaintes déposées par la CISL et la CMT concernant la violation de la liberté syndicale et des conventions pertinentes (ratifiées toutes deux en 1957 par la Pologne) et envoie des délégations dans le pays pour enquêter à ce sujet.

terme, avec l'intervention, devant la CIT, du premier ministre démocratiquement élu, Tadeusz Mazowiecki, qui est accompagné de Lech Wałęsa, lequel deviendra bientôt le premier président de la Pologne postcommuniste.

À peu près à la même époque, un autre conflit dans lequel l'OIT avait été impliquée très tôt connaît son dénouement: en février 1990, Nelson Mandela retrouve la liberté après vingt-sept ans d'emprisonnement par le régime d'apartheid sud-africain. C'est le début d'une période de transition qui s'achèvera par l'abolition de l'apartheid sous tous ses aspects. En 1994, l'ancien détenu sera élu président du pays lors des premières élections libres ouvertes à tous les Sud-Africains.

Cette transition marque le point final d'une longue confrontation entre l'OIT et le régime d'apartheid de l'Afrique du Sud. Les premières mesures réelles de lutte contre l'apartheid remontaient déjà à une trentaine d'années, avec l'adoption, en 1964, du Programme pour l'élimination de l'apartheid dans le domaine du travail en République sud-africaine et de la Déclaration concernant la politique d'apartheid⁶¹⁵. À partir de cette année, le Directeur général soumet un rapport annuel spécial à la CIT sur ce thème. Les mesures anti-apartheid seront renforcées pendant les décennies suivantes. Elles comprennent des appels au boycott et à l'isolement du régime à l'échelle internationale, ainsi que le soutien matériel et politique aux groupes d'opposition internes comme aux mouvements nationaux de libération de l'Afrique du Sud et de la Namibie⁶¹⁶.

L'action de l'OIT contre l'apartheid est, à plus d'un titre, sans équivalent. C'est le seul cas dans lequel l'Organisation a activement pris parti dans un conflit politique interne en cours. C'est d'autant plus remarquable que l'Afrique du Sud, jusque dans les années 1980, n'était pas dépourvue d'alliés ni de soutien international. Pour des raisons géopolitiques et économiques, les États-Unis et le Royaume-Uni continuaient à soutenir, dans une certaine mesure, le régime de Pretoria, aux côtés d'un certain nombre d'autres gouvernements occidentaux. Si l'OIT a pu agir comme elle l'a fait, c'est en raison de la valeur symbolique élevée de la lutte contre l'apartheid en tant que manifestation éclatante d'une discrimination raciale institutionnalisée. Les politiques de l'OIT ont été rendues possibles, dans une large mesure, par l'alliance étroite du groupe des travailleurs avec le mouvement international anti-apartheid⁶¹⁷.

L'OIT jouera aussi, par la suite, un rôle actif dans le processus de réconciliation en Afrique du Sud après la fin officielle de l'apartheid. En 1991, une mission d'investigation et de conciliation se rend en Afrique du Sud, où elle réalise une

615 Voir plus haut, troisième partie, chapitre 6 («La décennie des droits de l'homme»).

616 Dans le contexte plus large des Nations Unies, voir Nations Unies, *Les Nations Unies et l'apartheid: 1948-1994* (New York, Nations Unies, 1995).

617 Rodgers et coll., *L'Organisation internationale du Travail et la quête de justice sociale, 1919-2009*, pp. 56-63.

vaste enquête sur le droit du travail et les relations professionnelles dans les conditions de l'apartheid⁶¹⁸. Lorsque l'Afrique du Sud réintègre l'OIT en 1994, après l'élection du premier gouvernement présidé par le Congrès national africain (ANC), le rapport de la Commission servira de base à des programmes de coopération technique et de formation⁶¹⁹.

L'humanisation du travail – des perspectives nouvelles sur les conditions de travail

La décennie des années 1970 ne se résume pas à la réflexion sur les politiques de l'emploi, la défense des droits de l'homme ou la gestion de la «crise américaine». Au début de la décennie, l'OIT donne aussi un nouvel élan à ses activités visant l'amélioration des conditions de travail, un thème longtemps resté en sommeil au sein de l'Organisation. En 1975, le Directeur général, Francis Blanchard, utilise son rapport annuel à la Conférence – intitulé, de manière parlante, *Pour un travail plus humain* – pour placer la question au centre des débats. Parallèlement, l'OIT lance son Programme international pour l'amélioration des conditions et du milieu de travail (PIACT)⁶²⁰. La priorité nouvelle accordée aux conditions de travail offre aussi l'occasion d'examiner dans une perspective plus large les nombreuses manières dont le travail influe sur la vie humaine et les significations, fort différentes, que les gens lui donnent. Jusque-là, les activités de l'OIT dans ce domaine étaient restées axées essentiellement sur le travail industriel. Francis Blanchard essaie maintenant d'imposer une conception globale, qui inclut les conditions de travail dans les pays en développement, de même que le «secteur informel». À cet égard, le PIACT est perçu comme complémentaire du Programme mondial de l'emploi. L'OIT voit aussi ce thème de l'humanisation du travail comme un moyen de soulever des questions sur le lien entre

618 Son mandat original découlait d'une plainte déposée en 1988, alors que le régime d'apartheid était toujours en place, par le Congrès des syndicats sud-africains (COSATU) contre le régime pour violations des droits syndicaux. Lorsque la mission d'enquête de l'OIT entreprit son travail, ce fut à l'invitation du gouvernement de transition postapartheid. Cela permit d'élargir le mandat de l'OIT pour réaliser une étude complète des relations professionnelles sous l'apartheid dans le cadre du processus général de réconciliation.

619 En 1996, l'Afrique du Sud accomplit un geste symbolique en ratifiant les deux conventions sur la liberté syndicale (n^{os} 87 et 98).

620 Le sigle «PIACT» est formé des initiales du titre français du programme. L'un des principaux concepteurs du programme est Jean de Givry, un fonctionnaire français, qui fit une longue carrière au BIT et fut spécialiste en relations professionnelles et institutions sociales depuis les années 1950. Voir J. de Givry, «L'OIT et la qualité de la vie de travail; un nouveau programme international: le PIACT», *Revue internationale du Travail*, vol. 117, n^o 3 (1978), pp. 285-296.

l'environnement de travail et le milieu naturel en général, et de répondre aux tendances postmatérialistes qui se font jour au sein des sociétés occidentales⁶²¹.

En mettant l'accent sur l'«humanisation du travail», l'OIT répond à une tendance manifeste dans de nombreuses sociétés occidentales, qui exprime un désenchantement croissant à l'égard de la nature «hyperrationalisée» et inhumaine de la production industrielle moderne et de sa nature monotone et fragmentée. Partout, les signes se multiplient montrant que le «compromis fordiste» – le compromis entre patronat et syndicats, fondé sur le postulat que la croissance de la productivité et le progrès technique finiront par conduire à la hausse des salaires et à l'amélioration des conditions de travail et de vie des travailleurs – est en passe d'atteindre ses limites. Si la rationalisation, et en particulier l'automatisation, avaient déjà par le passé suscité l'inquiétude, et même la résistance, des travailleurs, ces préoccupations sont maintenant alimentées par un mouvement plus vaste au sein de la société, de plus en plus critique à l'égard de la confiance aveugle dans le progrès technique, et marqué par une conscience de plus en plus aiguë de ses effets néfastes sur l'environnement⁶²². Lorsque l'OIT se saisit de la question de l'humanisation du travail, elle s'appuie sur les débats qui ont eu lieu dans les grandes nations industrielles tout au long des années 1960 et du début des années 1970, aux États-Unis d'abord, puis, très vite, dans des pays européens comme la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne⁶²³.

Le rapport de Francis Blanchard, *Pour un travail plus humain*, tient compte de ces débats et appelle à une approche plus globale des conditions de travail, couvrant la participation des travailleurs, des salaires équitables et les droits de l'homme. Il met l'accent sur trois aspects: la sécurité et la santé, le temps de travail et l'organisation et le contenu du travail. Le rapport suggère une approche qui contribuerait à mieux réaliser les «aspirations de l'homme» au travail sous toutes les latitudes et qui répondrait aux besoins des travailleurs dans les pays

621 Ce programme a été très peu étudié à ce jour. Voir Dorothea Hoehtker, «Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) – Versuch einer “systemimmanenten” Humanisierung», communication non publiée pour la conférence «Humanisierung der Arbeit» – Aufbrüche und Konflikte in der Arbeitswelt des 20. Jahrhunderts, organisée par la Fondation Friedrich-Ebert et l'Université Heinrich-Heine, 16-17 octobre 2017, Düsseldorf.

622 Hoehtker et Plata-Stenger, «The Future of Work and Technological Change – the ILO Debate between 1919 and the Early 1980s», document de travail non publié (Genève, BIT, 2018).

623 En 1972, par exemple, le Département de la santé, de l'éducation et de la protection sociale des États-Unis publie un rapport historique consacré au travail dans le pays, qui lance officiellement un débat sur l'«humanisation du travail»: *Work in America: Report of a Special Task Force to the Secretary of Health, Education, and Welfare* (décembre 1972). Le lecteur intéressé trouvera une description de tout l'historique de ce débat dans *Humanisierung der Arbeit: Aufbrüche und Konflikte in der rationalisierten Arbeitswelt des 20. Jahrhunderts*, ouvrage publié sous la direction de Nina Kleinöder, Stefan Müller et Karsten Uhl (Bielefeld, Transcript Verlag, 2019).

industrialisés comme dans les pays en développement⁶²⁴. Le rapport constitue par ailleurs un tournant important dans l'histoire de l'Organisation en liant ces problèmes aux enjeux environnementaux. Francis Blanchard n'est toutefois pas le premier dirigeant du BIT qui soulève cette question. Le rapport de Wilfred Jenks présenté en 1972 à la CIT, intitulé *La technique au service de la liberté: l'homme et son milieu*, qui attirait l'attention sur l'impact des changements techniques sur le monde du travail, avait déjà conclu que, à «l'échelle du globe, on constate que l'évolution technique, dans ses formes actuelles, a des effets qui risquent d'être désastreux pour les relations entre l'homme et son milieu naturel»⁶²⁵. Les références à l'environnement, dans les deux rapports, doivent être considérées comme des premières réactions aux préoccupations croissantes qui se font jour dans la communauté internationale concernant la pollution et la destruction du milieu naturel et les limites de la croissance, comme cela était devenu patent lors de la première Conférence des Nations Unies sur l'environnement, tenue à Stockholm en 1972⁶²⁶.

Dans les pays en développement, le débat sur les conditions de travail a un point de départ différent. Étant donné que dans ces pays l'emploi formel constitue l'exception plutôt que la règle, la pertinence directe des normes internationales du travail dans des domaines comme la sécurité et la santé au travail, les salaires et la sécurité sociale est limitée. Étendre le concept d'humanisation du travail à des pays où une proportion importante de la population travaille dans l'économie informelle (essentiellement rurale), avec peu ou pas d'accès à la protection sociale, présente des difficultés d'un tout autre ordre, auxquelles le PIACT est censé apporter des réponses. Là où le Programme mondial de l'emploi mettait l'accent sur la création d'emplois et la réduction de la pauvreté, le PIACT était, dès le départ, un programme axé sur la qualité de l'emploi.

Dès son lancement, le programme se heurte à des difficultés de taille. Il est conçu comme un programme intégré, avec des éléments de coopération technique, de recherche et d'activité normative. Il vise pour l'essentiel à offrir aux pays intéressés, avec l'aide d'«équipes opérationnelles mobiles régionales», la possibilité de définir des cibles afin d'améliorer les conditions de travail. Il s'agit

624 Pour un travail plus humain: les conditions et le milieu de travail, rapport du Directeur général, Conférence internationale du Travail, 60^e session, 1975 (Genève, BIT, 1975), p. 58.

625 *La technique au service de la liberté: l'homme et son milieu*, rapport du Directeur général, Conférence internationale du Travail, 57^e session, 1972 (Genève, BIT, 1972), p. 5. Voir aussi Yves Delamotte et Kenneth F. Walker, «Humanization of Work and the Quality of Working Life – Trends and Issues», *International Journal of Sociology*, vol. 6, n° 1 (1976), pp. 8-40.

626 Il n'existe pour ainsi dire aucun travail de recherche consacré au traitement des questions relatives à l'environnement au sein de l'OIT. Dans le contexte du PIACT, les questions touchant l'environnement étaient la plupart du temps liées au lieu de travail. L'OIT élargit beaucoup ses activités dans ce domaine après la publication du rapport Brundtland, en 1987, et l'émergence de la notion de développement durable.

en particulier de réduire le nombre croissant d'accidents du travail, en tant que résultat quantifiable, et d'aider les pays à atteindre les objectifs fixés. Il lance aussi des recherches approfondies sur un certain nombre de thèmes spécifiques. Parallèlement, il encourage la ratification des normes existantes de l'OIT, tout spécialement celles qui concernent la sécurité et la santé au travail, et il joue un rôle dans l'élaboration de trois nouvelles conventions⁶²⁷. Les ambitions élevées du programme sont cependant limitées par le manque de fonds et de soutien politique, ainsi que par une «situation internationale défavorable»⁶²⁸. Lorsque le PIACT est lancé, il bénéficie d'un soutien important des pays scandinaves, qui, à l'instar d'autres pays d'Europe occidentale, manifestent un vif intérêt pour des formes nouvelles, plus participatives, d'organisation du travail, afin d'accroître la productivité et le degré de satisfaction des travailleurs. Mais ces nouvelles idées suscitent aussi des critiques. Les syndicats se montrent souvent méfiants, car ils craignent que les améliorations ne se révèlent être que de nouvelles dispositions pour augmenter la productivité, contourner les syndicats et accroître la pression sur les travailleurs⁶²⁹.

Les pays en développement souhaitent surtout bénéficier de l'appui de l'OIT pour améliorer concrètement les conditions de travail, qui présentent des risques graves pour la santé du fait de l'industrialisation rapide. Les besoins d'information et de formation sont particulièrement aigus, surtout pour les petites entreprises. Le PIACT, né de «l'optimisme en matière économique qui avait contribué à élever la question des conditions et du milieu de travail au rang des problèmes politiques majeurs»⁶³⁰, sera toutefois soumis assez vite à une pression financière croissante, surtout avec la perte du financement des États-Unis. Lancé dans le contexte des crises pétrolières des années 1970, avec le ralentissement économique qui en résultera et le retour du chômage à grande échelle en Europe occidentale, le programme perd de sa pertinence, car les priorités commencent à changer et à s'éloigner du programme d'«humanisation du travail», suivant la logique d'un compromis entre qualité du travail et création d'emplois, qui a toujours constitué une gageure pour l'OIT. Dans les pays industrialisés, c'est la fin d'une période de croissance et d'expansion, tandis que de nombreux pays du Sud sont toujours face au défi fondamental de créer des emplois, quelle que soit leur qualité. À cet

627 Convention (n° 148) sur le milieu de travail (pollution de l'air, bruit et vibrations), 1977; convention (n° 152) sur la sécurité et l'hygiène dans les manutentions portuaires, 1979; convention (n° 155) sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981.

628 Rodgers et coll., *L'Organisation internationale du Travail et la quête de justice sociale, 1919-2009*, p. 111.

629 Delamotte et Walker, «Humanization of Work and the Quality of Working Life – Trends and Issues», p. 30.

630 *Évaluation du Programme international pour l'amélioration des conditions et du milieu de travail (PIACT)*, rapport VII, Conférence internationale du Travail, 70^e session (Genève, BIT, 1984), p. 16.

égard, l'OIT est prise dans un dilemme, tenue de naviguer entre deux ensembles d'attentes différentes: d'une part, la création d'emplois productifs et, d'autre part, l'amélioration de leur qualité.

Dans les années 1980, ce qui reste du PIACT est soumis à des pressions de plus en plus fortes, à la suite du tournant néolibéral des politiques économiques. Dans les pays industrialisés, les appels à la déréglementation des marchés du travail et à la flexibilité accrue des travailleurs sapent les fondations mêmes sur lesquelles reposent les arguments en faveur de l'humanisation du travail. Dans les pays en développement, les programmes d'ajustement structurel imposés par les institutions financières internationales contraignent les gouvernements à réduire les dépenses sociales au lieu de mettre en place des structures nouvelles permettant d'améliorer les conditions de travail. Les évaluations du PIACT réalisées au milieu des années 1980 montrent déjà que le programme n'a guère atteint ses principaux objectifs. Le taux de ratification des normes internationales du travail pertinentes reste faible et les programmes lancés dans les pays en développement ne peuvent pas faire grand-chose vu le manque de ressources attribuées au programme. Le seul domaine dans lequel le PIACT a produit des résultats tangibles avant d'être progressivement supprimé en 1998-1999 est celui de la sécurité et de la santé au travail. Dans un contexte de ralentissement économique mondial, il s'agissait du plus petit dénominateur commun entre les mandants de l'OIT. La sécurité et la santé au travail représentait aussi un objectif qui transcendait le clivage Nord/Sud et les conditions divergentes dans lesquelles le concept d'«humanisation du travail» était mis en pratique dans les pays industrialisés et dans les pays en développement⁶³¹.

631 Hoehtker, «Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) – Versuch einer “system-immanenten” Humanisierung».

8. Vers la fin du «consensus de Philadelphie»?

Lorsque Lech Wałęsa et Nelson Mandela prennent la parole devant la CIT en 1990, l'OIT semble entrer dans une ère nouvelle et prometteuse. Avec la fin de la guerre froide et la victoire du modèle libéral, l'OIT n'est-elle pas dans le camp de ceux auxquels l'histoire semble donner raison? Or, même en ces instants solennels, rares sont ceux au sein de l'Organisation qui partagent cet optimisme. Ils sont plus nombreux, en revanche, à penser que ces changements historiques pourraient bien représenter, pour l'OIT, une victoire à la Pyrrhus. En réalité, dès les années 1980, les signes montrant que l'OIT perd constamment du terrain sur la scène internationale ne cessent de se multiplier. Elle est largement exclue des débats sur les nouvelles structures de gouvernance économique internationale qui conduiront, en 1995, à la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Au cœur de ces débats, dominés par la quête de libéralisation économique sous le nouveau mot à la mode de «mondialisation», se trouve la dissociation accélérée des questions économiques et sociales, ces dernières se voyant reléguées de plus en plus au second plan.

Dans ce contexte, l'OIT est confrontée à des pressions croissantes pour réaffirmer sa position. Sous la direction d'un nouveau Directeur général, Michel Hansenne, elle s'efforce de faire entendre sa voix dans le débat international qui s'engage sur la dimension sociale de la mondialisation. Le principal héritage de Michel Hansenne, et le résultat tangible de sa stratégie visant à positionner l'OIT comme une «voix sociale» dans le monde de l'après-guerre froide, sera la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi (1998). Ce texte définit, pour la première fois, une série de normes fondamentales du travail, qui seront promues comme un ensemble minimal de valeurs communes applicables à tous les Membres de l'OIT.

Signes avant-coureurs

Pendant les années 1970, l'architecture du système commercial international subit de profonds bouleversements. En 1971, la décision du Président des États-Unis, Richard Nixon, de mettre un terme à la convertibilité internationale du dollar en or sonne le glas du système mis en place à Bretton Woods en 1944. En l'espace d'un ou de deux ans, un mécanisme fondé sur des taux de change fixes cède la place à un système dans lequel les devises flottent librement. Parallèlement, la plupart des gouvernements occidentaux lèvent les restrictions sur les flux de capitaux transfrontaliers. Ces deux mesures donnent un élan considérable à l'internationalisation des marchés financiers et à l'extension des investissements étrangers directs, qui vont alimenter en grande partie les divers



Nelson Mandela à la 77^e session de la CIT en 1990.

processus que l'on résume aujourd'hui sous le terme de «mondialisation»⁶³². Tout en libérant, à une échelle sans précédent, un flux toujours croissant de biens et de capitaux et en ouvrant aux entreprises des possibilités nouvelles d'expansion, la mondialisation restreint la capacité des États de maîtriser les forces économiques à l'œuvre sur leur territoire. De ce fait, les gouvernements ont – quelques-uns de manière délibérée, d'autres moins – renoncé à certains des moyens dont ils disposaient pour réaliser des objectifs en matière sociale et d'emploi, avec le sentiment que les exigences de la mondialisation étaient apparemment indiscutables. Pour l'OIT, ces faits et les débats qui les accompagnent représentent des dangers immédiats. Déjà à la fin des années 1970 et dans les années 1980, quelques certitudes – et jusqu'aux fondations et convictions sur lesquelles reposait l'activité de l'OIT depuis la seconde guerre mondiale – commencent à s'éroder. Si les gouvernements et les organisations syndicales nationales perdent une partie de leur capacité d'orienter les politiques économiques et sociales au niveau national, l'OIT perd inévitablement, elle aussi, une partie de son influence.

C'est dans le cas des entreprises multinationales (EMN) que certains des phénomènes liés à la mondialisation sont discutés à l'OIT la première fois. Même s'il ne s'agit pas d'un phénomène entièrement nouveau à l'époque, la puissance de ces sociétés transnationales, qui contrôlent des structures toujours plus complexes,

632 Catherine R. Schenk, *International Economic Relations since 1945* (Londres, Routledge, 2011).

dépassant les frontières et créant de nouvelles divisions internationales du travail, se trouve démultipliée par la libéralisation du commerce mondial après la fin du système de Bretton Woods. Des événements tels que la participation active des EMN basées aux États-Unis au putsch qui renverse le Président Salvador Allende au Chili en 1973 braquent les projecteurs sur les aspects les plus problématiques de leur influence croissante. À la fois souples et mobiles, les EMN échappent largement au contrôle des juridictions nationales et disposent d'un pouvoir immense, en particulier dans les pays en développement⁶³³.

L'ONU réagit en créant le Centre des Nations Unies sur les sociétés transnationales (UNCTC), qui cherchera, entre 1975 et 1992, à élaborer un code de conduite. Il se trouvera écartelé entre les exigences des pays en développement et des pays socialistes, qui souhaitent un instrument contraignant, et l'insistance des pays occidentaux à économie de marché, qui préfèrent un code de conduite volontaire, arguant de l'importance des EMN pour le développement et la croissance. Ces entreprises posent un grave problème pour l'OIT aussi, car leur nature multinationale leur permet d'échapper facilement à l'application des normes du travail, qui sont adoptées à l'échelle internationale, mais appliquées à l'échelle nationale. En 1974, dans son premier rapport à la CIT, Francis Blanchard évoque la nécessité de réglementer plus efficacement les EMN, qui constituent à ses yeux l'un des problèmes les plus urgents de l'époque. Dès le début des discussions, il apparaît qu'une convention traitant de ces entreprises ne recueillerait pas un appui suffisant au sein de l'OIT, en particulier de la part du groupe des employeurs. Lors de la Conférence mondiale sur l'emploi, en 1976, les travailleurs et le Groupe des 77 indiquent qu'ils souhaitent une convention. Les employeurs, quant à eux, sont favorables à une déclaration de principes tripartite, de nature volontaire⁶³⁴.

Finalement, le Conseil d'administration adopte en 1977 la Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale contenant des lignes directrices internationales pour ces entités sur un vaste éventail de sujets, allant de la formation au recrutement, des politiques salariales aux droits syndicaux, souvent en relation directe avec les normes du travail de

633 Au sujet des entreprises multinationales, voir Christine Kaufmann, *Globalisation and Labour Rights: The Conflict between Core Labour Rights and International Economic Law* (Oxford, Hart Publishing, 2007), pp. 155-169; Marieke Louis, «La diplomatie sociale des multinationales», *La vie des idées*, 9 octobre 2018, <https://tinyurl.com/y6pgl8jz>.

634 Roger Blanpain, Michelle Collucci (dir. de publ.), *The Globalization of Labour Standards: The Soft Law Track* (La Haye, Kluwer Law International, 2004), p. 21; Chloé Maurel, «OIT et responsabilité sociale des sociétés transnationales depuis 1970», dans l'ouvrage publié sous la direction de Lespinet-Moret et Viet, *L'Organisation internationale du Travail*, pp. 179-192; pour un tour d'horizon du débat de l'époque à ce sujet, voir Kari Tapiola, «Die "Multis": Ein Thema für die Vereinten Nationen», *Vereinte Nationen*, n° 5 (1978), pp. 151-154.

l'OIT existantes⁶³⁵. La volonté de parvenir à un large consensus autour de la déclaration apparaît clairement dans les premiers paragraphes, qui insistent sur la contribution positive que les EMN peuvent apporter à «la satisfaction des besoins essentiels», à l'amélioration des niveaux de vie, à la promotion du bien-être et, en particulier, à la création d'emplois. D'autre part, la déclaration fournit une justification claire en faveur d'une réglementation internationale des activités des EMN. Ainsi, les «concentrations abusives de puissance économique», la capacité des EMN d'interférer dans les politiques nationales et celle d'échapper aux juridictions nationales sont citées comme des facteurs démontrant l'intérêt général d'une telle réglementation⁶³⁶.

Si la déclaration marque une étape importante dans l'inscription des EMN à l'ordre du jour de la communauté internationale et pour les associer à la discussion, ses effets resteront quelque peu limités. Bien qu'elle prévoie une procédure permettant de traiter les désaccords concernant l'interprétation et l'application des clauses du texte, elle en exclut les litiges concernant la liberté syndicale (qui demeurent du seul ressort du Comité de la liberté syndicale). Comme c'est précisément ce type de conflit qui représentera la majeure partie des plaintes émanant des syndicats contre les multinationales dans les années suivantes, cette omission réduit de toute évidence l'impact de la déclaration⁶³⁷.

Vers la fin des années 1970, les débats sur la mondialisation de l'économie et ses conséquences entrent dans une phase nouvelle, dans un contexte où les signes avant-coureurs de la crise économique se multiplient. En Europe occidentale, une période de presque trente ans de croissance économique et de quasi-plein emploi touche à son terme. Alors que les gouvernements de cette partie du monde sont aux prises avec la montée du chômage et de l'inflation, ils sont d'autant plus enclins à repousser les demandes croissantes des pays en développement, qui souhaitent une restructuration du commerce mondial. Un résultat tangible est la première réunion du G6, groupe qui rassemble les gouvernements des pays à économie de marché les plus riches de l'époque (États-Unis, Royaume-Uni, Allemagne de

635 La déclaration de l'OIT s'inspirait d'un texte similaire de l'OCDE, les Principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales (1976), qui prévoyait un mécanisme de suivi basé sur une commission syndicale consultative.

636 *Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale* (Genève, BIT, 1977).

637 Ces faits ressortent clairement, entre autres, de la comparaison avec l'OCDE, dont les Principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales (1976) avaient été adoptés avant la Déclaration sur les entreprises multinationales de l'OIT. En dehors du cadre de l'OIT, la Commission syndicale consultative instituée par les principes directeurs, présidée par le syndicaliste finlandais (qui devint par la suite Directeur général adjoint du BIT) Kari Tapiola, rassemblait régulièrement des informations et des documents sur les cas de violation des droits syndicaux par les entreprises multinationales et émettait des avis à leur sujet. Voir Kari Tapiola, *La Déclaration relative aux droits et principes fondamentaux au travail de 1998: un levier puissant pour l'OIT* (Genève, BIT, 2018), pp. 11-12.

l'Ouest, France, Italie et Japon; il deviendra plus tard le G7 avec l'ajout du Canada), à Rambouillet (France), en novembre 1975⁶³⁸. Au sein des institutions internationales, ces pays essaient de coordonner leurs efforts pour relancer la croissance en tant que pays industrialisés à économie de marché (PIEM) et s'opposer aux exigences des pays du Sud d'instaurer un «nouvel ordre économique international», destiné à renforcer la position de négociation des pays producteurs de matières premières. Toutefois, les espoirs de ces derniers de répéter le succès des pays producteurs de pétrole et d'utiliser de manière stratégique leur pouvoir de marché se révèlent rapidement illusoire. Les différences entre, d'une part, les producteurs de pétrole prospères et les pays d'Asie axés sur l'exportation (les «tigres asiatiques») tels que la République de Corée, qui sont devenus des modèles de développement, et, d'autre part, la plupart des pays en développement, avec des bases économiques diverses, se sont avérées des difficultés impossibles à surmonter⁶³⁹.

C'est dans ce contexte généralement pessimiste que le «consensus de Philadelphie», fondé sur la notion du lien intrinsèque entre politiques sociales et politiques économiques et sur la primauté fondamentale d'un objectif social pour toutes les politiques, commence à se déliter. En Europe de l'Ouest et en Amérique du Nord, les appels à la libéralisation et à la déréglementation des marchés du travail remplacent la conviction, établie depuis des décennies, que la croissance, les niveaux élevés d'emploi et la sécurité du revenu assurée par la protection sociale se renforceraient mutuellement. L'OIT est touchée par la crise du keynésianisme, qui devient la cible des critiques des économistes néoclassiques, monétaristes et partisans de l'économie de l'offre. Leurs idées, fondées sur la croyance en des marchés libres autorégulés comme solution à la crise, sont mises en pratique pour la première fois au Chili par le régime de Pinochet, puis à une plus grande échelle après l'élection de Margaret Thatcher au Royaume-Uni et de Ronald Reagan aux États-Unis⁶⁴⁰. Parallèlement, les institutions financières internationales, en l'occurrence le FMI et la Banque mondiale, prescrivent aux pays en développement frappés par la crise – avec l'appui de certaines des commissions régionales des Nations Unies – un paquet de réformes basé sur un ensemble de dix principes de politique économique néolibérale désignés, dans les années 1990, sous l'appellation de «consensus de Washington»⁶⁴¹.

638 L'objectif premier de la réunion était de formuler une réponse commune à ce qui était perçu comme la menace émanant des pays en développement. Voir, pour un résumé concis, Harold James, *Rambouillet, 15. November 1975. Die Globalisierung der Wirtschaft* (Munich, Deutscher Taschenbuch Verlag, 1997).

639 Dietrich, *Oil Revolution*.

640 Le lecteur intéressé par l'histoire intellectuelle du néolibéralisme, ses avocats et le contexte historique peut consulter l'ouvrage de Quinn Slobodian, *Globalists: The End of Empire and the Birth of Neoliberalism* (Cambridge, MA, Harvard University Press, 2018).

641 Concernant l'histoire des programmes d'ajustement structurel, voir Unger, *International Development*, pp. 127-152.

Les signes montrant que le vent a tourné se multiplient rapidement et l'OIT en ressent les effets. Les pressions se multiplient, de l'extérieur, mais aussi de l'intérieur, car les employeurs sont très enclins à se rallier à la doctrine néolibérale. En Europe occidentale, du milieu des années 1970 au milieu des années 1980, l'OIT perd progressivement de son dynamisme. Qui plus est, l'Organisation a de plus en plus de mal à faire entendre sa voix dans les débats sur la manière de surmonter la crise économique, que les outils économiques keynésiens classiques semblent incapables de juguler. Sur le plan international, tout comme à l'échelle nationale, l'initiative politique est de plus en plus dans le camp de ceux qui attribuent le ralentissement économique aux «rigidités» structurelles et institutionnelles du marché du travail, coupables, à leurs yeux, de la baisse de compétitivité des entreprises européennes. Dans ce contexte, l'OIT se voit en partie supplantée par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), qui plaide de plus en plus vigoureusement en faveur de la libéralisation économique et de la flexibilité des marchés du travail pour sortir de la crise⁶⁴².

Les dernières restrictions aux flux de capitaux sont levées à la fin des années 1980, dans le cadre du processus d'intégration économique européen préparant le Traité de Maastricht; quelques gouvernements commencent alors à mettre en œuvre des réformes du marché du travail permettant aux employeurs d'accroître ou de réduire les effectifs et d'employer des travailleurs à temps partiel ou temporaires plus facilement. Elles confèrent aussi une souplesse accrue en matière de temps de travail et de rémunération⁶⁴³. Face à cette évolution, l'OIT demeure, pour l'essentiel, dans une position défensive d'observateur. L'approche de l'Organisation à l'égard des réformes placées sous les auspices de la «flexibilité du marché du travail» est fondamentalement pragmatique, probablement en raison d'une combinaison de réalisme et de résignation.

L'OIT joue aussi, de manière générale, un rôle secondaire dans le processus d'intégration européenne qui conduira au Traité de Maastricht et à la création de l'Union européenne (UE) en 1992. L'Organisation peut toutefois considérer comme un succès – tout au moins partiel – le fait d'avoir contribué à introduire le concept de dialogue social dans le débat sur la dimension sociale du marché unique européen. Lorsque, en 1985, Jacques Delors, à l'époque président de la

642 Matthieu Leimgruber, «The Embattled Standard-Bearer of Social Insurance and its Challenger: The ILO, the OECD and the “Crisis of the Welfare State”, 1975–1985», dans l'ouvrage publié sous la direction de Kott et Droux, *Globalizing Social Rights*, pp. 293-309.

643 Voir un résumé de ces débats dans l'article de Tiziano Treu, «La flexibilité du travail en Europe», *Revue internationale du Travail*, vol. 131, n° 4-5 (1992), pp. 533-549. Pour le débat sur la flexibilité du temps de travail, voir Dietmar Süß, «Der Sieg der grauen Herren? Flexibilisierung und Kampf um Zeit in den 1970er und 1980er Jahren», dans l'ouvrage publié sous la direction d'Anselm Döring-Manteuffel, Lutz Raphael et Thomas Schlemmer, *Die Vorgeschichte der Gegenwart. Dimensionen des Strukturbruchs nach dem Boom* (Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 2016), pp. 109-127.

Commission européenne, rencontre des représentants de haut niveau des syndicats et des employeurs européens lors d'un sommet sur le dialogue social, les syndicats, en particulier, considèrent qu'une étape importante a été franchie. C'est pour eux le signe que leurs inquiétudes concernant l'impact social du marché européen sont prises au sérieux⁶⁴⁴.

L'emprise de l'économie de l'offre est encore plus marquée dans le débat sur le développement international. Au début des années 1980, les pays d'Afrique subsaharienne et, en particulier, d'Amérique latine sont aux prises avec d'immenses dettes étrangères, qui limitent leur marge de manœuvre, sur le plan intérieur comme au niveau international. Les stratégies de développement axées sur la pauvreté et sur la redistribution, qui avaient été au cœur du Programme mondial de l'emploi, cèdent la place à des «politiques de stabilisation» ou, plus concrètement, à des programmes d'ajustement structurel appliqués par le FMI. Ils imposent la déréglementation des marchés du travail, la privatisation des grandes industries et des coupes dans la dépense publique, des mesures qui ont souvent pour effet l'augmentation du chômage et la réduction des programmes sociaux. Là encore, l'OIT a du mal à trouver une réponse. À l'instar d'autres institutions – comme le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) –, elle s'efforce de faire pression sur le FMI pour qu'il admette des exceptions et tienne compte des répercussions sur l'emploi. En 1987, Francis Blanchard convoque une «réunion de haut niveau sur l'emploi et les adaptations structurelles», à laquelle il convie les représentants des institutions financières et économiques internationales, dont le FMI, la Banque mondiale, la CNUCED et le GATT, ainsi que l'OCDE, pour débattre avec une délégation tripartite de l'OIT⁶⁴⁵. L'objectif est d'évoquer le coût social des politiques néolibérales dans les pays en développement et de permettre à l'OIT de retrouver voix au chapitre. Les efforts de Francis Blanchard permettront d'obtenir quelques concessions concernant les conditions à remplir pour bénéficier de prêts du FMI, mais, hormis ce point, la réunion n'a qu'un impact très limité. Le message est clair: la réponse réside dans la libéralisation et la déréglementation; les considérations sociales, si elles ne sont pas complètement ignorées, doivent être traitées séparément et sont finalement confinées dans un rôle mineur⁶⁴⁶.

644 Voir Jean Lapeyre, *Le dialogue social européen: histoire d'une innovation sociale (1985-2003)* (Bruxelles, European Trade Union Institute, 2017), pp. 35-43. Pour une perspective à plus long terme sur le rôle joué par l'OIT dans la définition de la dimension sociale de l'intégration européenne, voir Mechi, «Du BIT à la politique sociale européenne: l'origine d'un modèle», pp. 17-30, et «Economic Regionalism and Social Stabilization»; Guinand, *Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) und die soziale Sicherheit in Europa (1942-1969)*.

645 Peter J. Richards, «Le maintien de l'emploi et les plans de stabilisation économique: peut-on fixer un objectif d'emploi?», *Revue internationale du Travail*, vol. 125, n° 4 (1986), pp. 467-479.

646 Rodgers et coll., *L'OIT et la quête de justice sociale, 1919-2009*, pp. 239-240.

Les bouleversements politiques de 1989-1990 seront un catalyseur supplémentaire pour ce nouveau mode de pensée. Avec la dissolution de l'Union soviétique et la fin du socialisme d'État en Europe centrale et orientale, le monde postcommuniste devient un eldorado pour les partisans d'un libéralisme de marché sans contraintes sociales. Des pays qui, après des décennies d'économie planifiée, connaissent déjà une crise profonde se voient appliquer, du jour au lendemain, une libéralisation brutale. Le résultat est une transition radicale, et souvent chaotique, vers l'économie de marché. La thérapie de choc prescrite par les institutions financières internationales et par des fundamentalistes du marché de type «Chicago boys» comprend la privatisation des entreprises d'État et une libéralisation profonde et brutale du marché du travail. Dans ce processus, les économies s'effondrent, le taux de chômage explose et les anciens systèmes étatiques de protection sociale sont démantelés, sans qu'aucune politique de substitution appropriée ne soit mise en place.

Il en résulte une montée en flèche de la pauvreté, une baisse des niveaux d'éducation et de santé et un accroissement spectaculaire des inégalités, avec des effets traumatisants et des conséquences politiques à long terme. Certains pays membres de la Communauté des États indépendants (CEI), qui succède à l'Union soviétique après sa dissolution en 1991, sont touchés par la guerre civile, et la plupart d'entre eux ne parviennent pas à gérer la transition vers des systèmes démocratiques comme l'ont fait les pays d'Europe de l'Est⁶⁴⁷. Au départ, l'OIT n'est guère plus qu'un simple témoin dans ce processus, même si ses experts et conseillers seront actifs dans les pays en transition, de l'Europe centrale jusqu'au Caucase. Le problème principal est que les tentatives de mettre en place des mécanismes de négociation collective (tripartite), ou d'aider à créer des systèmes de sécurité sociale, se heurtent à des conceptions différentes, promues par les institutions financières internationales, dotées de ressources bien plus importantes que l'OIT. Celle-ci se trouve invariablement en position défavorable et elle est rarement capable ou désireuse de s'opposer à la tendance générale. Selon des observateurs critiques, la retenue que s'impose l'OIT s'explique par la crainte (certainement justifiée) de perdre l'accès à des sources de financement pour ses propres programmes d'assistance technique, car celles-ci sont contrôlées par la Banque mondiale et le FMI⁶⁴⁸.

À titre d'exemple de la capacité de plus en plus limitée de l'OIT de peser sur le débat, même dans un de ses domaines de compétence avérés, on peut citer la discussion sur la privatisation des systèmes de retraite, composante clé du projet néolibéral. Au début des années 1990, une «coalition transnationale»,

647 Voir, par exemple, Mitchell Orenstein, «Transitional Social Policy in the Czech Republic and Poland», *Czech Sociological Review*, vol. 3, n° 2 (automne 1995), pp. 179-196.

648 Guy Standing, «The ILO: An Agency for Globalization?», *Development and Change*, pp. 355-384, p. 364.

formée de la Banque mondiale, de l'OCDE et de l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID), encourage la transition vers des systèmes de retraite fondés sur la capitalisation individuelle, avec l'objectif de compléter, voire de remplacer, les régimes de retraite contributifs gérés par l'État ou par des institutions sociales établies de longue date comme les syndicats. L'OIT, qui défendait depuis longtemps ce dernier modèle, se trouve alors en terrain mouvant, puisque la Banque mondiale et l'OCDE utilisent avec succès leurs ressources largement supérieures pour encourager des réformes des retraites conformes au paradigme de la privatisation en Europe occidentale et orientale, dans les États de l'ex-Union soviétique et en Amérique latine. Si l'OIT peut alerter sur les dangers et suggérer des correctifs, elle n'est pas en mesure d'endiguer cette tendance de fond⁶⁴⁹.

Préparation de la Déclaration de 1998

En mars 1989 – six mois avant la chute du mur de Berlin, qui marquera le début d'une ère nouvelle –, Michel Hansenne, ex-ministre de l'Emploi et du Travail de la Belgique, devient le huitième Directeur général du BIT. Contrairement à ses prédécesseurs, Wilfred Jenks et Francis Blanchard, il amène un point de vue extérieur à l'Organisation; sa seule expérience antérieure auprès de l'OIT remonte aux années où il avait représenté le gouvernement belge à la CIT. Dans cette période de changements rapides, il lui faut quelque temps pour se familiariser avec le fonctionnement de l'Organisation mais, une fois son «année d'apprentissage» terminée, il est prêt à la réformer⁶⁵⁰.

Politiquement, Michel Hansenne est issu du camp démocrate-chrétien. Plus libéral en termes économiques que ses prédécesseurs, il est favorable au libre-échange. En tant que ministre de l'Emploi et du Travail, il a encouragé une flexibilisation modérée du marché du travail. En tant que Directeur général du BIT, il considère qu'il lui incombe d'adapter l'OIT aux besoins de l'économie mondiale tels qu'il les perçoit. Il estime que l'Organisation est mal armée pour faire entendre sa voix dans le contexte du nouvel ordre de la gouvernance économique internationale qui est en train d'émerger et qui conduira à la création de l'OMC en 1995. Mais, surtout, Michel Hansenne considère que l'OIT court le risque d'être mise hors-jeu et de perdre sa pertinence. À ses yeux, l'Organisation se disperse et manque de priorités claires. Dans ses mémoires, rédigées juste

649 Mitchell A. Orenstein, «Pension Privatization: The Transnational Campaign», dans l'ouvrage publié sous la direction de Kott et Droux, *Globalizing Social Rights*, pp. 280-292.

650 Marieke Louis, «Hansenne, Michel», dans l'ouvrage publié sous la direction de Reinalda, Kille et Eisenberg, *IO Bio: Biographical Dictionary*, www.ru.nl/fm/iobio.

après son départ en 1999, il rapporte sa propre boutade: «Le BIT tourne comme une horloge, mais je ne suis pas sûr qu'il donne l'heure»⁶⁵¹.

Ce dysfonctionnement, relativement peu apparent, est particulièrement marqué dans le domaine de l'action normative. De nombreuses normes semblent obsolètes et d'une utilité limitée, en particulier pour les pays en développement. Des critiques antérieures avaient conduit, en 1974 déjà, à la création d'un groupe de travail chargé d'examiner et de mettre à jour le système normatif. En 1987, il avait proposé une classification des normes de l'OIT destinée «à identifier les instruments dont il convenait de promouvoir en priorité la ratification et l'application»⁶⁵². Après 1990, l'esprit de l'époque, opposé à la réglementation, fait que les gouvernements se montrent généralement moins enclins à ratifier des normes internationales du travail, tandis que les employeurs sont plus que jamais déterminés à combattre les ambitions normatives de l'OIT⁶⁵³. La stratégie de Michel Hansenne pour préserver la pertinence de l'OIT consiste à focaliser l'action de l'Organisation sur un petit nombre de principes de base. À partir de cette idée, le travail de préparation d'une déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail – qui sera finalement adoptée par la CIT en 1998 – deviendra le principal projet de Michel Hansenne et sera son héritage en tant que Directeur général. Les discours sur les droits de l'homme de l'après-guerre froide, mettant l'accent sur les droits individuels plutôt que sur les droits économiques et sociaux pour promouvoir la démocratisation et l'État de droit, sont également une source d'inspiration.

Ce nouvel état d'esprit apparaît en pleine lumière lors de la Conférence sur les droits de l'homme de Vienne en 1993. Alors que la plupart des pays occidentaux considèrent les droits économiques et sociaux comme des objectifs ne pouvant être invoqués devant un tribunal ni faire l'objet de décisions de justice, les pays en développement les conçoivent plus que jamais comme des droits s'appliquant au profit de l'État plutôt que des individus. La conférence aboutit finalement à un compromis entre les deux camps: les pays en développement acceptent l'universalité des droits civils et politiques, tandis que les pays occidentaux s'engagent quant à eux, en termes assez vagues, en faveur d'un «droit au développement» qui englobe les droits économiques et sociaux⁶⁵⁴. La Conférence de Vienne confirme

651 Michel Hansenne, *Un garde-fou pour la mondialisation: le BIT dans l'après-guerre froide* (Chêne-Bourg, Éditions Zoé, 1999), p. 21.

652 BIT, Rapport du Groupe de travail sur les normes internationales du travail, *Bulletin officiel*, vol. LXX, série A, 1987, paragr. 14; BIT, Conseil d'administration, Procès-verbaux de la 235^e session, Genève, 1987.

653 Ulf Edström, «International Labour Standards after the End of the Cold War», document de travail non publié pour le projet du centenaire de l'OIT (Genève, BIT, 2015).

654 Burke, «Some Rights Are More Equal Than Others».

de facto l'opinion selon laquelle les seuls «véritables» droits de l'homme sont les droits civils et politiques⁶⁵⁵.

Par rapport aux activités de l'OIT, cela pouvait être perçu – et tel fut bien le cas – comme un nouvel encouragement à se concentrer sur des principes fondamentaux plutôt que sur les normes internationales du travail dans leur ensemble. Il semblait y avoir moins de place que jamais pour une approche globale des droits de l'homme incluant une forte composante sociale. En revanche, un certain élan semblait se faire jour en faveur de la promotion des principes fondamentaux et des «droits habilitants» nécessaires pour la réalisation des droits sociaux, comme la liberté syndicale, l'égalité juridique et la non-discrimination, ainsi que la liberté du travail ou l'abolition des formes coercitives de travail.

En 1994, l'OIT célèbre son 75^e anniversaire et le cinquantenaire de l'adoption de la Déclaration de Philadelphie. Cette année, déjà historique, marquera par ailleurs un véritable tournant pour l'Organisation. Lors de la CIT, Michel Hansenne ouvre un débat sur le rôle futur de l'OIT, qui conduit à la création par le Conseil d'administration d'un «Groupe de travail sur la dimension sociale de la libéralisation du commerce international». Ce groupe, ouvert à tous les Membres, a pour tâche de passer en revue les politiques nationales, de nouer des relations avec d'autres institutions internationales et de servir de caisse de résonance pour toutes les idées sur la contribution potentielle de l'OIT au débat sur la mondialisation. À cet égard, le groupe allait aussi devenir un élément important dans la préparation de la Déclaration de 1998.

L'idée initiale de «droits fondamentaux au travail», pourtant, n'émanait pas de Michel Hansenne, mais des syndicats. Pour le groupe des travailleurs, la liberté syndicale et le droit à la négociation collective constituent, de loin, les enjeux les plus importants. L'inclusion du travail forcé et de la discrimination dans la liste des droits fondamentaux s'explique en partie par le fait qu'il s'agit de droits plutôt «attrayants» du point de vue politique, permettant d'établir un lien assez direct avec le discours sur les droits de l'homme en général. Il en va de même – à plus forte raison encore – du travail des enfants, qui sera inclus dans la liste un peu plus tard.

Parallèlement aux discussions qui se déroulent lors de la Conférence de Vienne et aux préparatifs du 75^e anniversaire de l'OIT de 1994, le groupe des travailleurs lance une initiative pour une «charte mondiale des droits des travailleurs», qui mentionne la liberté syndicale, l'absence de discrimination (couvrant aussi le droit à l'égalité de rémunération) et de travail forcé. La CIT confirme, dans une résolution, les conventions qui protègent ces droits, c'est-à-dire les conventions n^{os} 87, 98, 100, 29 et 105, et 111 (auxquelles viendra s'ajouter par la suite la convention n^o 138 sur l'âge minimum, à titre de référence au travail des

655 Stefan-Ludwig Hoffmann, «Human Rights and History», *Past & Present*, vol. 232, n^o 1 (2016), pp. 279-310.

enfants)⁶⁵⁶. La liste est présentée comme la base nécessaire à partir de laquelle les travailleurs peuvent «négocier librement, de manière tant individuelle que collective, leurs conditions de travail» dans le contexte d'une libéralisation du commerce international qui progresse toujours plus rapidement⁶⁵⁷.

Dès lors, la voie est libre pour la Déclaration de 1998. Pourtant, le processus qui conduira à son adoption est loin d'être direct, et le contexte de l'époque, extrêmement changeant, aurait pu conduire à d'autres résultats. L'adoption de la déclaration résulte de trois facteurs principaux. Premièrement, la création de l'OMC et les préparatifs du Sommet mondial pour le développement social des Nations Unies (le sommet social) à Copenhague – tous deux en 1995 –, qui constituent le contexte général dans lequel l'OIT se trouve contrainte de définir sa position. Deuxièmement, le débat sur ce que l'on appelle la clause sociale – c'est-à-dire le lien entre les accords commerciaux et le respect des normes de l'OIT (voir plus bas) – et les premières initiatives des entreprises pour créer des mécanismes d'autorégulation représentent une autre vision de la régulation sociale de la mondialisation et incitent à promouvoir des droits fondamentaux au travail. Troisièmement, le domaine du travail des enfants constituera un banc d'essai pour les éléments clés de la déclaration.

Le sommet social, qui se déroule en mars 1995 à Copenhague, constitue une étape importante vers une déclaration sur les droits fondamentaux au travail. Le sommet social est avant tout l'occasion d'exprimer le malaise et la désillusion face aux résultats de la libéralisation du commerce dans le cadre du nouveau paradigme néolibéral. L'émergence des chaînes mondiales d'approvisionnement, qui marque une phase nouvelle dans la division internationale du travail et de la production, ainsi que les conséquences souvent désastreuses de la dérégulation, des programmes d'ajustement structurel et de la thérapie de choc prescrite aux pays de l'ex-bloc de l'Est font prendre conscience du coût élevé d'une «hypermondialisation» économique débridée. Même si le paradigme dominant du marché libre n'est pas encore remis en question, la nécessité de prendre en compte la dimension sociale de la mondialisation est de plus en plus reconnue.

L'initiative d'une réunion mondiale consacrée à l'ensemble des questions sociales émane de l'ECOSOC et en particulier de son président, le représentant du Chili auprès de l'ONU, Juan Somavia, auquel a été confiée la tâche d'organiser le sommet social. La participation de l'OIT à la préparation du sommet démarre

656 Convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948; convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949; convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération, 1951; convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930; convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957; convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958; convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973.

657 Emmanuel Reynaud, *The International Labour Organization and Globalization: Fundamental Rights, Decent Work and Social Justice*, ILO Research Paper Series No. 21 (Genève, BIT, 2018), p. 4.

lentement. Selon les souvenirs d'un ancien fonctionnaire, les travailleurs et les employeurs ont dû encourager Michel Hansenne pour qu'il saisisse l'occasion offerte par l'initiative de l'ONU. Les résolutions adoptées par la CIT en 1993 et en 1994 poussent l'OIT à jouer un rôle plus important dans la préparation du sommet, en particulier dans les domaines de la lutte contre la pauvreté et de l'emploi⁶⁵⁸.

La tenue du sommet social contribue à ce que les mandats de l'OIT s'engagent autour de l'idée des droits fondamentaux au travail. L'événement rassemble près de 20 000 personnes, dont 117 chefs d'État. Il produit une déclaration finale qui peut être considérée comme un signal d'alarme: le texte appelle, entre autres, à l'éradication de la pauvreté, au plein emploi, à l'intégration sociale fondée sur le respect de tous les droits de l'homme, y compris l'égalité entre hommes et femmes et l'accès universel à l'éducation, ainsi que la nécessité pour les programmes d'ajustement structurel d'inclure des objectifs de développement social⁶⁵⁹. D'une certaine manière, le lien établi par la déclaration du sommet entre les politiques économiques et sociales ne fait que souligner le déséquilibre profond dans le traitement des deux domaines. Le fait même que le sommet social se tienne pour ainsi dire au même moment que la création de l'OMC illustre la position de supériorité de cette dernière. L'année même où l'OMC met en œuvre l'un des régimes de sanction les plus sévères à l'échelle internationale, le sommet social ne produit que des déclarations d'intention, sans conséquences directes ni mécanismes de suivi bien définis. En matière de gouvernance globale, le pouvoir reste entièrement aux mains des institutions internationales économiques et financières.

Pourtant, le sommet social constitue pour l'OIT un pas en avant important. Si l'Organisation est surtout appréciée pour le rapport complet produit pour le sommet, *L'emploi dans le monde 1995*⁶⁶⁰, elle appose aussi son sceau officiel sur la notion de «droits fondamentaux des travailleurs». La Déclaration de Copenhague sur le développement social, le document final du sommet, se rapporte directement aux résolutions de la CIT de 1994. Elle demande aux gouvernements d'améliorer la qualité du travail et de l'emploi en protégeant et en promouvant «le respect des droits fondamentaux des travailleurs, notamment en interdisant le travail forcé et le travail des enfants, en respectant la liberté d'association, la liberté de constituer des syndicats et de mener des négociations collectives,

658 Kari Tapiola, *La Déclaration relative aux droits et principes fondamentaux au travail de 1998: un levier puissant pour l'OIT* (Genève, BIT, 2018), pp. 25-26.

659 Le texte du document final contient un engagement en faveur du plein emploi, productif et librement choisi, qui s'inspire du libellé de la convention (n° 122) de l'OIT sur la politique de l'emploi, 1964. Il confirme aussi le rôle central de l'emploi dans la lutte contre la pauvreté. Voir Nations Unies, *Rapport du Sommet mondial pour le développement social*, doc. A/CONF.166/9, 19 avril 1995, chapitre premier, annexe I, «Déclaration de Copenhague sur le développement social».

660 BIT, *L'emploi dans le monde 1995: un rapport de l'OIT* (Genève, BIT, 1995).

l'égalité de rémunération entre hommes et femmes pour un travail de valeur égale et en abolissant la discrimination dans l'emploi». La déclaration appelle aussi les gouvernements à appliquer pleinement les conventions pertinentes de l'OIT et à tenir compte «des principes qui y sont énoncés» afin de «réaliser une croissance économique réellement soutenue et un développement véritablement durable»⁶⁶¹.

Toutefois, le dernier argument et incontestablement le plus important en faveur de la déclaration émane du débat animé des années 1990 sur la «clause sociale», par laquelle ses partisans entendaient créer un lien direct entre les accords commerciaux et le respect de certaines normes de l'OIT. Au début des années 1990, la discussion sur la clause sociale s'intensifie dans le contexte du nouvel ordre de la gouvernance économique internationale qui s'articule autour de l'OMC.

L'idée d'une clause sociale remonte à l'immédiat après-guerre et aux débats sur la reconstruction du commerce mondial. Certains pays avaient insisté à l'époque, à la suite de la Déclaration de Philadelphie, pour qu'un lien soit établi entre les accords internationaux sur les politiques de l'emploi (qui ne se sont jamais concrétisés) et les normes du travail. Des considérations similaires ont accompagné aussi les discussions autour de la Charte de La Havane de 1948 et des tentatives – restées vaines – de créer une organisation internationale du commerce (OIC)⁶⁶². Or, au sein du GATT, qui a pris «provisoirement» la place de l'OIC (jusqu'à la création de l'OMC en 1995), cette idée ne fut pas reprise. Dans les années 1960, la CISL avait proposé l'idée d'une clause sociale à la première conférence de la CNUCED, en tant que contribution à la première «décennie du développement» des Nations Unies, mais la proposition avait provoqué un profond ressentiment parmi les pays en développement, qui y voyaient un outil protectionniste imposé par les pays industrialisés⁶⁶³.

Après être restée quelque peu en sommeil, l'idée de la clause sociale est réapparue dans les années 1970, quand a eu lieu la première grande poussée en faveur de la libéralisation des échanges et des flux de capitaux. Alors que le

661 Nations Unies, *Rapport du Sommet mondial pour le développement social*, «Déclaration de Copenhague», qui confirme la liste établie par l'OIT en 1994 dans le paragraphe 54 b) de son programme d'action. La partie C du chapitre III de la déclaration couvre le thème «Améliorer la qualité du travail et de l'emploi» de manière complète.

662 Jill Jensen, «Negotiating a World Trade and Employment Charter: The United States, the ILO and the Collapse of the ITO Ideal», dans l'ouvrage publié sous la direction de Jensen et Lichtenstein, *The ILO from Geneva to the Pacific Rim*, pp. 83-109.

663 Voir à ce sujet Tapiola, *La Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail de 1998*, p. 13; Tony Royle, «The ILO's Shift to Promotional Principles and the "Privatization" of Labour Rights: An Analysis of Labour Standards, Voluntary Self-Regulation and Social Clauses», *Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, vol. 26, n° 3 (2010), pp. 249-271.

changement de paradigme vers une libéralisation totale est en cours, les pays occidentaux industrialisés ressentent de plus en plus fortement le besoin de protéger leurs entreprises et leurs travailleurs contre les effets négatifs de la concurrence mondiale. Au moment où les pays en développement se voient répéter que la solution à leurs problèmes réside dans la libéralisation et l'«ajustement» de leurs économies aux exigences du marché mondial, les pays industrialisés soutiennent la création de nouveaux obstacles au commerce. Quand le gouvernement des États-Unis, l'OCDE et les syndicats des pays occidentaux plaident pour des causes sociales afin de contrer la «concurrence déloyale», leurs principales cibles sont les «tigres asiatiques», dont les modèles de développement axés sur l'exportation reposent sur des bases autoritaires, sur une main-d'œuvre bon marché et sur des normes sociales peu exigeantes.

Leurs appels, cependant, paraissent peu convaincants à l'ensemble des pays en développement, persuadés qu'il ne s'agit là que d'une tentative de plus pour perpétuer des relations de pouvoir économique inégales. Ce conflit est exacerbé par la crise de la dette et les contraintes liées à l'«ajustement structurel» dans les pays du Sud. Pendant les années 1980 et le début des années 1990, la clause sociale réapparaît à plusieurs reprises dans les débats au sein de l'OIT, où les États-Unis, avec d'autres pays de l'OCDE et de l'UE, ainsi que la CISL, s'opposent à un front presque uni formé par les pays en développement (avec l'appui, dans bien des cas, de leurs représentants travailleurs) et les employeurs, traditionnellement opposés à toute mesure susceptible d'entraver le libre-échange⁶⁶⁴.

L'OIT est placée dans une situation difficile, car l'Organisation elle-même est divisée. Lorsque débutent au sein du GATT, en 1986, les négociations du «cycle d'Uruguay», les États-Unis, en particulier, insistent sur l'inclusion d'une clause sociale. Francis Blanchard entame alors un débat sur ce sujet avec Arthur Dunkel, le Secrétaire général du GATT, mais sans résultat. Les débats se poursuivent sous le mandat de Michel Hansenne. En 1994, un groupe de pays d'Asie soutient, lors de la CIT, un projet de résolution «exhortant l'OIT à s'opposer à l'introduction d'une clause sociale dans le commerce international»⁶⁶⁵, qui ne recueille pas suffisamment de voix pour qu'elle soit adoptée; la discussion reflète néanmoins à quel point les positions sur cette question sont irréconciliables. Le fait que la résistance la plus vigoureuse à la clause sociale émane de pays d'Asie du Sud-Est comme la Malaisie et Singapour révèle le lien entre ce débat et les

664 George Tsogas, «Labour Standards in International Trade Agreements: An Assessment of the Arguments», *The International Journal of Human Resource Management*, vol. 10, n° 2 (1999), pp. 351-375.

665 *Compte rendu des travaux*, Résolution exhortant l'OIT à s'opposer à l'introduction d'une cause sociale dans le commerce international et à réexaminer les normes internationales du travail, présentée par les délégations gouvernementales de l'Indonésie, de la Malaisie, des Philippines, de Singapour et de la Thaïlande, Conférence internationale du Travail, 81^e session, 1994 (Genève, BIT, 1995).

controverse en cours au sujet des droits de l'homme, puisque ce sont les mêmes pays qui mènent – au nom des «valeurs asiatiques» – l'opposition aux conceptions des droits de l'homme occidentales, qu'ils dénoncent comme néocoloniales⁶⁶⁶.

Dans la période de préparation de la réunion du GATT à Marrakech, en avril 1994, censée mettre un terme au cycle d'Uruguay et décider de la création de l'OMC, les pays industrialisés et les syndicats occidentaux insistent à nouveau sur la nécessité d'inscrire une clause sociale dans la charte de l'OMC. Pourtant, lorsque l'OMC commence ses activités le 1^{er} janvier 1995, les pays en développement peuvent constater avec satisfaction le succès de leurs efforts visant à empêcher que la nouvelle organisation soit tenue d'observer une telle clause. En décembre 1996, la première Conférence ministérielle de l'OMC à Singapour règle définitivement la question. Les pays en développement remportent leur première victoire lorsqu'ils obtiennent le retrait de l'invitation qui avait été lancée au Directeur général du BIT. La déclaration finale de la conférence mentionne les «normes fondamentales du travail» et indique que l'OIT est l'organisation compétente pour les mettre en œuvre.

Dans le même temps, la conférence de Singapour rejette clairement l'idée de clauses sociales utilisées à des fins protectionnistes. Les normes internationales du travail ne peuvent contribuer au progrès social que si elles sont déconnectées des politiques commerciales internationales. Le meilleur moyen de réaliser les normes sociales, affirme la déclaration ministérielle, réside dans «la croissance économique et le développement favorisés par une augmentation des échanges commerciaux et une libéralisation plus poussée du commerce». S'il y avait encore des illusions quant à un nouveau rôle institutionnel possible pour l'OIT au sein de l'ordre économique émergent, elles sont balayées par la conférence de Singapour. De toute évidence, il est temps de renoncer au rêve que des éléments du «consensus de Philadelphie» puissent être transposés dans cette nouvelle ère. Michel Hansenne verra dans cet épisode de l'OMC, aussi peu réjouissant soit-il, un encouragement de plus à concentrer les efforts de l'OIT sur la préparation d'un instrument juridique pour définir et promouvoir les normes fondamentales du travail⁶⁶⁷.

Pour le mouvement syndical international, la clause sociale représentait le meilleur moyen de faire face aux conséquences sociales de la mondialisation; une vision différente était, en revanche, défendue par le bord opposé au sein de l'OIT sous la forme de la responsabilité sociale des entreprises (RSE). Face à l'action des militants des droits des consommateurs et des droits de l'homme – qui attaquaient

666 Il y a cependant des exceptions notables, dans un camp comme dans l'autre. Le Royaume-Uni, par exemple, s'oppose à la clause sociale, tandis que certains pays du Sud, comme l'Afrique du Sud et le Brésil, n'y sont pas entièrement opposés. Voir Tapiola, *La Déclaration relative aux droits et principes fondamentaux au travail de 1998*, pp. 22-23.

667 Reynaud, *The International Labour Organization and Globalization*, pp. 5-6.

certaines marques en raison de leur recours au travail des enfants, de conditions de travail inhumaines et de la négation des droits des travailleurs dans les activités de production des chaînes mondiales d'approvisionnement –, quelques entreprises multinationales (Nike, Nestlé et Walmart, entre autres) s'engagent à respecter des «codes de conduite» qu'elles s'imposent elles-mêmes. Dès le début des années 1990 (les premiers codes de conduite remontent aux années 1970), de plus en plus d'entreprises multinationales et de grandes marques s'engagent dans l'autorégulation à travers la RSE, celle-ci devenant partie intégrante de leurs services de relations publiques. À mesure que le système se perfectionne, la RSE crée sa propre structure «tripartite»: si les marques conçoivent et gèrent généralement elles-mêmes leurs codes de conduite et les appliquent aux fabricants de leurs produits, la tierce partie impliquée est constituée d'organisations de défense des droits de l'homme, qui contrôlent l'application des codes de RSE, parfois en coopération directe avec les marques⁶⁶⁸.

Pour l'OIT, la RSE a toujours constitué une question épineuse. Certes, les codes de conduite pouvaient représenter l'une des méthodes possibles pour renforcer l'acceptation des normes internationales du travail, en les présentant comme une référence en matière de conditions de travail, de droits syndicaux ou de réglementation relative à l'âge minimum dans les chaînes mondiales d'approvisionnement. D'un point de vue pragmatique, les codes de RSE pouvaient apparaître comme un outil supplémentaire, étant donné les difficultés que présente la réglementation à travers la législation nationale. En revanche, la RSE suscitait peu d'enthousiasme au sein de l'OIT en dehors du groupe des employeurs. La promotion des codes de RSE allait évidemment de pair avec l'hostilité des employeurs à l'égard de l'activité normative de l'OIT, hostilité qui ne cesse de se renforcer, de manière générale, dans les années 1990. Qui plus est, l'OIE avait déclaré sans ambiguïté qu'elle s'opposerait à tout ce qui pourrait compromettre le caractère purement volontaire de la RSE. Toutes les initiatives des défenseurs des droits de l'homme visant à inciter l'OIT à élaborer un instrument plus contraignant – comme une convention ou une recommandation définissant des normes minimales de RSE sur des questions telles que la liberté syndicale ou l'égalité de rémunération – se heurtent à une résistance farouche des employeurs⁶⁶⁹. Quant au groupe des travailleurs, il a ses propres raisons de se montrer sceptique à l'égard du concept: même si ses représentants se félicitent de l'activisme des défenseurs des droits de l'homme dans le domaine des conditions de travail

668 Archie B. Carroll, «A History of Corporate Social Responsibility: Concepts and Practices», dans l'ouvrage publié sous la direction d'Andrew Crane et coll., *The Oxford Handbook of Corporate Social Responsibility* (Oxford, Oxford University Press, 2008), pp. 19-46.

669 Louis, «Building a Transnational Business Community: Insights from the International Labour Organisation», document de travail non publié, élaboré pour le projet du centenaire de l'OIT», p. 20.

(car il venait à l'appui de leurs propres objectifs), il n'a jamais considéré la RSE comme une fin en soi, mais seulement comme un piètre substitut à la réalisation des droits des travailleurs à travers des lois contraignantes⁶⁷⁰.

C'est pour toutes ces raisons que l'OIT réagit avec réticence aux appels qui l'incitent à soutenir plus résolument la RSE. L'idée avancée par Michel Hansenne de créer un «label social» délivré par l'OIT, dans l'espoir de relancer le débat sur les EMN, est tuée dans l'œuf par la résistance des employeurs et de nombreux pays émergents du Sud⁶⁷¹. Le BIT essaie pourtant d'appliquer le concept de RSE dans ses propres activités à partir de la fin des années 1990. Il crée, par exemple, un service d'assistance aux entreprises pour les conseiller sur la manière d'aligner les codes de conduite sur les normes de l'OIT. En 2001, l'OIT lance le programme d'amélioration des conditions de travail dans l'industrie textile au Cambodge (Better Factories Cambodia), qu'on peut considérer comme une tentative de créer un environnement modèle de RSE, puisqu'il a été repris dans d'autres pays. En revanche, l'impact exercé par l'OIT sur l'ensemble du débat, en particulier en ce qui concerne les EMN, est resté très limité⁶⁷². Pourtant, vers le milieu des années 1990, le débat sur la RSE contribue à l'engagement de Michel Hansenne – et de bien d'autres acteurs au sein de l'OIT – en faveur de la mise en place d'une approche promotionnelle, axée sur un certain nombre de normes spécifiques en tant qu'outil principal pour réguler la mondialisation dans l'esprit de l'OIT.

Une première occasion de mettre à l'épreuve cette nouvelle conception se présente dans le domaine du travail des enfants. Le sujet n'est pas nouveau, mais il attire une attention nouvelle, car il constitue l'une des principales répercussions sociales négatives de la mondialisation économique et suscite un activisme croissant des mouvements de consommateurs. Au début des années 1970, le thème était déjà revenu à l'ordre du jour du BIT: la convention n° 138, traitant de l'âge minimum d'admission à l'emploi, avait créé un cadre nouveau pour les instruments existants concernant l'âge minimum. Si l'objectif de cette convention était «l'abolition totale du travail des enfants» sous toutes ses formes, le débat était aussi influencé par les discussions qui se déroulaient en parallèle sur le développement et le nouvel ordre économique international. La nouvelle convention reflétait ces discussions, dans la mesure où elle autorisait les pays en développement à appliquer une méthode graduelle et à exclure certains secteurs

670 Sur le débat au sein de l'OIT, voir Nelson Lichtenstein, «The ILO and the Corporate Social Responsibility Regime in East and South Asia», dans l'ouvrage publié sous la direction de Jensen et Lichtenstein, *The ILO from Geneva to the Pacific Rim*, pp. 277-296; Royle, «The ILO's Shift to Promotional Principles and the "Privatization" of Labour Rights».

671 Louis, «Hansenne, Michel», p. 4.

672 Lichtenstein, «The ILO and the Corporate Social Responsibility Regime in East and South Asia».

d'activité dans lesquels le travail ne représentait pas un danger pour la santé des enfants⁶⁷³. En 1979, lorsque l'OIT a examiné l'impact (limité) de la convention n° 138, elle a tenu compte aussi de la situation des pays du Sud, dans lesquels la pauvreté créait un environnement où il était impossible – et dans certains cas indésirable – d'abolir immédiatement toutes les formes de travail des enfants. Il fallait donc d'abord combattre les formes extrêmes d'exploitation du travail des enfants, qui excédaient les capacités mentales et physiques à un âge donné et mettaient en péril leur éducation⁶⁷⁴. La Convention relative aux droits de l'enfant des Nations Unies (1989) va dans le même sens, puisqu'elle met l'accent sur le droit de l'enfant d'être protégé contre l'exploitation économique et «de n'être astreint à aucun travail comportant des risques ou susceptible de compromettre son éducation ou de nuire à sa santé ou à son développement physique, mental, spirituel, moral ou social»⁶⁷⁵.

Au début des années 1990, alors que la lutte contre le travail des enfants est mise en avant comme une question relevant des droits de l'homme, les limites de l'approche normative de l'OIT axée sur la réglementation relative à l'âge minimum n'apparaissent que plus évidentes. C'est le point de départ d'une nouvelle stratégie, qui va, en particulier, tenir davantage compte des préoccupations des pays en développement, et qui aboutira à l'adoption de la convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999. La nouvelle convention repose sur un large consensus sur ce qui doit être considéré comme les formes les plus inacceptables de travail des enfants: la traite et la prostitution des enfants, l'utilisation des enfants comme soldats et aux fins d'activités illicites tel le trafic de stupéfiants et, de manière générale, tout travail susceptible de nuire à la santé, à la sécurité ou à la moralité de l'enfant⁶⁷⁶.

Les bases du consensus presque complet qui a abouti à la nouvelle convention avaient été posées dès le début des années 1990, avec le lancement du Programme international pour l'abolition du travail des enfants (IPEC), pour lequel l'action normative n'était qu'une composante parmi d'autres d'une stratégie plus vaste. En 1992, Michel Hansenne reçoit un appui important du gouvernement allemand, qui fournit 50 millions de marks pour mettre l'IPEC sur les rails. Ce nouveau programme repose sur deux grands piliers: l'assistance

673 G. K. Lieten, «The ILO Setting the Terms in the Child Labour Debate», dans l'ouvrage publié sous la direction de Van Daele et coll., *ILO Histories*, pp. 443-460.

674 *Ibid.*, p. 448.

675 Assemblée générale des Nations Unies, Convention relative aux droits de l'enfant, art. 32, paragr. 1 (New York, 1989).

676 L'ampleur du consensus sur cette question ressort clairement du fait que la convention est adoptée par la CIT en 1999 à l'unanimité, puis immédiatement ratifiée par certains États Membres. La convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999, devient l'une des normes internationales du travail de l'OIT les plus largement acceptées: en 2019, elle est ratifiée par 186 pays. Lieten, «The ILO Setting the Terms in the Child Labour Debate».

technique et la mobilisation de l'opinion publique. Il apporte une aide technique aux pays dans leur lutte contre le travail des enfants et noue des relations avec d'autres organisations humanitaires et de défense des droits de l'homme actives dans ce domaine – comme l'UNICEF ou Save the Children – pour mobiliser l'opinion publique.

Dans un premier temps, l'IPEC est accueilli avec circonspection par les pays en développement ainsi que par le groupe des travailleurs. Les premiers craignent que de nouvelles mesures dans ce domaine ne braquent les projecteurs sur leurs industries d'exportation, ce qui pourrait, en aval, conduire à des sanctions économiques douloureuses. Leurs craintes sont alimentées par le fait que le démarrage de l'IPEC coïncide avec les débats sur la clause sociale et avec des appels au boycott des produits fabriqués par des enfants. Quant aux syndicats, ils craignent que le programme ne soit, en définitive, qu'une nouvelle tentative d'affaiblir les normes internationales du travail. Certains, parmi les travailleurs et les gouvernements, s'opposent de manière générale à ce qu'ils considèrent comme une dilution de l'objectif de l'OIT, à savoir l'éradication du travail des enfants, consacré par la notion d'âge minimum. Ils craignent qu'une coopération trop étroite avec des organisations telles que Save the Children ou l'UNICEF ne compromette la clarté du message de l'OIT, puisqu'elles sont toutes deux en faveur d'une démarche plus générale de protection de l'enfance, qui ne place pas la priorité sur l'abolition du travail des enfants en tant que telle⁶⁷⁷.

La plupart de ces craintes seront finalement apaisées par le succès relatif de l'IPEC, qui permet à l'OIT d'attirer une attention considérable et de recueillir le soutien durable de donateurs importants, comme le gouvernement des États-Unis. Deux aspects, cependant, aideront sans doute plus que tout à convaincre les critiques de l'IPEC: il a clairement ouvert la voie à la convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999, et il a aidé à stimuler les ratifications de la convention de 1973 sur l'âge minimum, une cinquantaine en 1990, alors que l'on en comptera 172 en 2019⁶⁷⁸. Le travail des enfants contribue à associer directement l'OIT au discours international sur les droits de l'enfant et à nouer des alliances avec des groupes extérieurs au cercle des mandants directs de l'Organisation, comme le réseau de la Marche mondiale contre le travail des enfants, qui rassemble une large coalition d'organisations de défense des droits de l'enfant, de syndicats et d'institutions des Nations Unies, ou encore la campagne Carton rouge au travail des enfants, lancée en 1998 à l'occasion de la coupe du monde de football, qui permet une coopération avec la FIFA, la Fédération internationale de football.

677 Lieten, «The ILO Setting the Terms in the Child Labour Debate».

678 Convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973.



Le Directeur général du BIT, Michel Hansenne, accueille la Marche mondiale contre le travail des enfants lors de la séance d'ouverture de la CIT de 1998 à Genève.

À cet égard, la lutte contre le travail des enfants s'est avérée utile pour l'OIT, lui ouvrant de nouvelles portes. En revanche, cela n'a pas permis de réduire entièrement au silence les critiques de cette initiative, d'autant que le succès des campagnes contre le travail des enfants n'allait pas être facile à répéter concernant d'autres principes fondamentaux. C'est particulièrement vrai quant à la liberté syndicale ou la discrimination, des thèmes qui ne recueillent pas le même degré de soutien que le problème, émotionnellement chargé, du travail des enfants⁶⁷⁹. Dans l'intervalle, l'IPEC a cependant grandement contribué à susciter un élan favorable aux droits fondamentaux des travailleurs. Ce lien devient clairement visible lorsque des centaines d'enfants du monde entier, qui faisaient partie des milliers de participants à la Marche mondiale contre le travail des enfants arrivée à Genève au début du mois de juin 1998, montent à la tribune lors de l'ouverture de la 86^e session de la CIT qui adoptera, quelques jours plus tard, la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi.

679 Tapiola, *La Déclaration relative aux droits et principes fondamentaux au travail de 1998*, pp. 18-19.

La Déclaration de 1998 et ses critiques

La Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi mentionne un ensemble de droits et d'obligations spécifiques exprimés «dans des conventions reconnues comme fondamentales»⁶⁸⁰. Elle stipule que tous les Membres de l'OIT, de par leur adhésion à l'Organisation, sont tenus de respecter et de promouvoir les principes relatifs aux «droits fondamentaux» exprimés dans ces conventions, qu'ils aient ou non ratifié ces dernières. Les quatre catégories de droits fondamentaux comprennent: a) la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit de négociation collective; b) l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire; c) l'abolition effective du travail des enfants; et d) l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession. La Déclaration de 1998 instaure un mécanisme de suivi qui comprend un rapport annuel ainsi que des rapports globaux couvrant les quatre catégories de principes et droits fondamentaux, selon un cycle quadriennal. L'OIT se voit aussi confier un nouveau mandat, consistant à aider ses Membres au moyen de la coopération technique; il en découle une réorientation des programmes de l'OIT dans le sens d'une approche intégrée, centrée sur la promotion des «normes fondamentales».

La déclaration recueille finalement un consensus assez large. Le fait qu'elle ne contient aucune obligation nouvelle pour les Membres est plus qu'une explication; c'était une condition nécessaire pour garantir ce résultat. Les États Membres sont tenus d'accepter des principes, sans obligation directe de ratifier ni de mettre en œuvre les conventions fondamentales. Et, pourtant, lorsque le texte, au lieu d'être adopté par acclamation, est finalement mis aux voix (à la demande du gouvernement égyptien), c'est par une marge d'à peine 9 voix qu'il obtient le quorum nécessaire à son adoption⁶⁸¹. Ce résultat montre plus que tout les réticences persistantes des pays en développement à accepter la moindre ingérence dans leurs politiques dans les cas où les droits des travailleurs pourraient entrer en conflit avec des enjeux commerciaux ou avec le «droit au développement». Sans la confirmation explicite que «les normes du travail ne pourront servir à des fins commerciales protectionnistes» et que «l'avantage comparatif d'un quelconque pays ne pourra, en aucune façon, être mis en cause du fait de la présente Déclaration et son suivi»⁶⁸², il est fort peu probable que la Déclaration de 1998 aurait été adoptée.

680 Voir la liste de ces conventions dans la note de bas de page 656.

681 La déclaration recueille 273 suffrages favorables et 43 abstentions, mais le nombre de votes favorables ne dépasse que de 9 voix le quorum nécessaire à l'adoption du texte (264).

682 Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi, adoptée par la Conférence internationale du Travail à sa quatre-vingt-sixième session, Genève, 18 juin 1998, art. 5.

Il n'en reste pas moins que, du point de vue de l'OIT, l'adoption de la déclaration représente un succès important. Elle permet à tout le moins de réorienter l'action de l'OIT avec le soutien de presque tous les mandants de l'Organisation. Certains signes précoces incitent à l'optimisme: au cours des années suivantes, les taux de ratification des normes de l'OIT s'améliorent nettement, et certaines des conventions fondamentales – au premier rang desquelles la convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999, et la convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération, 1951 – deviennent une référence juridique, ne serait-ce que théorique, dans presque tous les pays du monde. Les normes fondamentales du travail ont, à n'en pas douter, accru la visibilité de l'OIT. Elles sont reflétées dans les accords commerciaux et dans les codes de conduite des entreprises, et deviennent une nouvelle référence dans le débat public, y compris au sein d'autres organisations internationales.

En outre, les campagnes de promotion organisées autour du mécanisme de suivi amènent à l'Organisation des ressources nouvelles des États Membres tels que les États-Unis. Ces campagnes aident l'OIT à élargir son action de sensibilisation, et ses initiatives contre le travail des enfants, le travail forcé ou la discrimination dans l'emploi et la profession l'aident à étendre son réseau de contacts avec tout un éventail de groupes de la société civile de par le monde.

La déclaration, toutefois, ne fait pas l'unanimité; elle suscite même de vives critiques dans certains milieux. La plupart lui reprochent de créer, implicitement, une hiérarchie parmi les normes. Selon eux, les normes relatives aux conditions de travail, au droit à un lieu de travail sûr et sain, à des salaires équitables et à la limitation de la durée du travail, à la sécurité du revenu grâce aux soins de santé, aux retraites et à l'assurance chômage, et à d'autres mesures de protection perdent de leur poids. Ces critiques font souvent un lien entre la déclaration et certaines tendances néolibérales qui se manifestent dans d'autres aspects des activités de l'OIT. L'adoption de la convention (n° 181) sur les agences d'emploi privées, 1997, en est un exemple: ce texte contrevient au principe inscrit depuis près de quatre-vingts ans dans la convention sur le chômage de 1919, selon lequel les seules institutions légitimes dans ce domaine sont les services publics de l'emploi. Certains critiques voient dans cette mesure une erreur impardonnable face à ce qu'ils considèrent comme une offensive néolibérale en règle. Une tentative parallèle, qui n'aboutira pas, de rédiger une convention régissant le travail en sous-traitance apportera de l'eau au moulin de ces critiques⁶⁸³.

Puisque l'OIT et les partisans de la déclaration affirment que l'ensemble des quatre principes fondamentaux constituent des «droits habilitants», les critiques soulignent les graves déséquilibres entre eux. De fait, si la lutte contre le travail

683 Standing, «The ILO: An Agency for Globalization?», pp. 365-369; Royle, «The ILO's Shift to Promotional Principles and the "Privatization" of Labour Rights», pp. 258-261.

des enfants et le travail forcé reçoit un soutien considérable, voire presque unanime, de la part des mandants de l'OIT, il n'en va pas de même de la liberté syndicale ni du droit à la négociation collective, qui recueillent un soutien nettement moins marqué, alors qu'ils sont sans doute, parmi tous les droits fondamentaux, les «droits habilitants» par excellence. Moins de la moitié de la population mondiale est couverte par les conventions n^{os} 87 et 98 et, parmi les pays qui n'ont pas ratifié l'une des deux, on trouve des acteurs économiques de tout premier plan, comme la Chine, l'Inde, le Mexique, le Brésil ou les États-Unis.

Il en va de même des ressources que l'OIT parvient à mobiliser pour ses campagnes de promotion: alors que les droits «populaires» sur cette liste attirent des ressources considérables – à lui seul, le travail des enfants représente plus des trois quarts du total des contributions extrabudgétaires des pays donateurs entre 2000 et 2011 –, la liberté syndicale recueille invariablement un soutien bien moindre. Les raisons sont multiples, mais il est évident que la nature politique de la liberté syndicale la rend beaucoup moins attrayante aux yeux des pays donateurs. La promotion des syndicats a une valeur «publicitaire» négligeable par rapport à une campagne visant à éradiquer le travail des enfants⁶⁸⁴.

Le contrôle des normes fondamentales du travail constitue un autre sujet de controverse. D'aucuns considèrent que les mécanismes promotionnels et non conflictuels mis en place par la Déclaration de 1998 affaiblissent encore le pouvoir limité dont dispose l'OIT en termes de sanctions. Certains voient notamment là l'influence des États-Unis et n'hésitent pas à affirmer que la déclaration, de manière générale, est une victoire majeure pour le gouvernement américain. Pour Philip Alston, spécialiste des droits de l'homme, la déclaration constitue le «moyen idéal» pour les États-Unis d'échapper au dilemme lié au fait qu'ils n'ont ratifié que deux des conventions fondamentales (la convention n^o 182 sur les pires formes de travail des enfants et la convention n^o 105 sur l'abolition du travail forcé), alors qu'ils appliquent des sanctions dans leur législation nationale – et cherchent à en obtenir au niveau de l'OMC – contre les autres pays qui violent les normes fondamentales du travail⁶⁸⁵. Dans ce contexte, les critiques les plus radicaux voient dans la déclaration une expression de la complicité ultime de l'OIT dans l'instauration d'un ordre international néolibéral et dans l'acceptation de son rôle subordonné par rapport au consensus de Washington⁶⁸⁶.

En réponse à ces critiques, les défenseurs de la déclaration mettent l'accent avant tout sur les nouvelles possibilités introduites par ses mécanismes de suivi

684 Reynaud, *The International Labour Organization and Globalization*, p. 10.

685 Philip Alston, «“Core Labour Standards” and the Transformation of the International Labour Rights Regime», *European Journal of International Law*, vol. 15, n^o 3 (2004), pp. 457-521.

686 T. Royle évoque une «acceptation du programme néolibéral»; Royle, «The ILO's Shift to Promotional Principles and the “Privatization” of Labour Rights», p. 270.

en termes de procédure, qui permettent de suivre l'évolution de la mise en œuvre des principes et des droits et de fournir une assistance technique pour soutenir leur promotion. Ils affirment que les possibilités inédites offertes par ces mécanismes, notamment pour toucher des groupes autres que les mandants habituels de l'OIT, représentent le meilleur espoir pour celle-ci de revitaliser ses activités normatives à travers la mobilisation, au niveau national et transnational, des personnes directement concernées⁶⁸⁷. La dynamique associée à l'IPEC ainsi que, dans une certaine mesure, la mobilisation en faveur de l'adoption en 2011 de la convention (n°189) sur les travailleuses et travailleurs domestiques, semblent prouver le bien-fondé de ce point de vue⁶⁸⁸. Qui plus est, Francis Maupain, l'un des principaux auteurs de la Déclaration de 1998 en tant que Conseiller juridique du BIT, réfute la critique, répandue, selon laquelle l'OIT aurait remplacé des normes du travail contraignantes par des principes de droit «mou» (*soft law*).

Selon Francis Maupain, cette affirmation se fonde sur une vision simpliste d'un supposé «âge d'or» de l'OIT en matière d'activité normative après la seconde guerre mondiale. En réalité, le tableau est bien plus complexe, car la confrontation idéologique de l'époque de la guerre froide a conduit à l'adoption de normes plutôt sectorielles, qui n'ont recueilli que peu de ratifications⁶⁸⁹. Il faut reconnaître que cet argument est assez convaincant. L'insistance de David Morse, dans les années 1950, sur les principes de la Déclaration de Philadelphie et sur un petit nombre de normes relatives aux droits de l'homme reposait déjà sur l'observation que l'action normative de l'OIT perdait en universalité en raison de la diversité croissante de ses Membres du fait de la décolonisation et de la guerre froide. Étant donné l'importance accordée aux droits de l'homme dans les débats internationaux de toutes sortes dans les années 1990, il a dû sembler évident à Michel Hansenne qu'il fallait mettre en œuvre une stratégie similaire pour repositionner l'OIT en tant qu'agence de défense des droits de l'homme⁶⁹⁰.

Il est plus délicat de répondre aux critiques du «tournant néolibéral» de l'OIT. La question de savoir quelles étaient les véritables intentions de Hansenne dans le processus de préparation de la Déclaration de 1998 et quel rôle ont pu jouer ses propres inclinations pour le libre-échange et la flexibilité du marché du travail reste ouverte à interprétation. Avec le recul, cependant, et compte tenu du contexte plus général, il semble à la fois injuste et, dans une certaine mesure, anhistorique, de juger la déclaration sur son seul contenu. Dans la première moitié des années 1990, adopter en matière d'action normative une position

687 Voir, pour un résumé des positions, Reynaud, *The International Labour Organization and Globalization*, pp. 8-9.

688 Au sujet du travail domestique, voir l'épilogue du présent ouvrage.

689 Francis Maupain, *L'OIT à l'épreuve de la mondialisation financière: peut-on réguler sans contraindre?*.

690 Normand et Zaidi, *Human Rights at the UN*, pp. 316-341.

plus ferme et davantage fondée sur des principes n'était probablement pas une option réaliste pour l'OIT.

Étant donné la position prépondérante alors acquise par l'OMC, l'OCDE et les institutions financières internationales, tant en termes de moyens matériels que de discours dominant, une autre option aurait sans doute conduit à une marginalisation accrue de l'Organisation. De ce point de vue, la décision de Michel Hansenne de ramener l'OIT dans le débat sur la dimension sociale de la mondialisation en se concentrant sur un nombre limité de normes fondamentales du travail représentait probablement la seule manière de préserver la pertinence de l'Organisation. S'il s'agit d'une réussite importante du point de vue organisationnel, la question demeure de savoir si l'OIT avait la capacité, dans ce contexte historique donné, de peser dans le débat sur la mondialisation, sans parler de revendiquer un nouveau «mandat social». Au moins, avec la Déclaration de 1998, l'OIT a démontré sa capacité de faire entendre sa voix. La déclaration n'a peut-être pas constitué le renouvellement d'un mandat social pour l'ère de la mondialisation, mais elle a certainement marqué un petit pas vers la restauration du consensus de Philadelphie et la reconnaissance du fait que, en fin de compte, toutes les politiques doivent être évaluées à l'aune d'un objectif social primordial.

Épilogue

Le travail décent et la dimension sociale de la mondialisation

Le début de l'année 1999 marque un nouveau tournant pour l'OIT avec l'élection de son neuvième Directeur général, le diplomate chilien Juan Somavia. Premier Directeur général issu d'un pays du Sud, il apporte une nouvelle vision pour l'activité de l'OIT. Les idées de Somavia ont cependant été façonnées moins par ses origines que par les nombreuses années qu'il a passées au sein de l'ONU, où il s'est occupé principalement de questions sociales et économiques. Représentant permanent du Chili à l'ONU de 1990 à 1999, il avait présidé la troisième Commission de l'Assemblée générale, chargée des questions sociales, humanitaires et culturelles, ainsi que l'ECOSOC à deux reprises⁶⁹¹. Ses relations les plus étroites avec l'OIT, avant sa prise de fonction, remontaient à l'époque où il avait présidé le comité préparatoire du Sommet social de Copenhague, en 1995.

En tant que Directeur général, Juan Somavia souhaite voir l'OIT se rapprocher du centre des débats mondiaux, ce qui signifie pour lui une relation plus étroite avec l'ONU et un accent plus marqué mis sur le développement et les conséquences sociales d'une mondialisation accélérée. Tout en rendant hommage aux réalisations de Michel Hansenne, en particulier la reconnaissance accrue dont bénéficie l'OIT grâce à la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail, Juan Somavia considère que l'OIT doit davantage focaliser son action et gagner en visibilité. Pour réorienter et mieux intégrer les activités de l'Organisation, l'outil choisi sera le concept de «travail décent», qui deviendra le fil conducteur et le cadre global des treize années que Somavia passera à la tête du BIT, et qui le restera sous son successeur, Guy Ryder⁶⁹².

Juan Somavia présente le concept de travail décent dans son tout premier discours devant le Conseil d'administration du BIT, en mars 1999, comme un principe directeur; il définit quatre objectifs stratégiques destinés à recentrer les activités de l'OIT. Selon lui, ces objectifs représentent l'essence même de l'action de l'Organisation: mettre en œuvre les principes et droits fondamentaux au travail; accroître les possibilités pour les femmes et pour les hommes d'obtenir un emploi et un revenu décent; accroître l'étendue et l'efficacité de la protection sociale pour tous; renforcer le tripartisme et le dialogue social⁶⁹³. Dans le même

691 La biographie de J. Somavia peut être consultée sur le site Web officiel de l'OIT.

692 Leah Vosko, «Decent Work: The Shifting Role of the ILO and the Struggle for Global Social Justice», *Global Social Policy*, vol. 2, n° 1 (2002), pp. 19-46.

693 «Je suis persuadé que l'objectif central de l'OIT est aujourd'hui de faire en sorte que chacun ait la possibilité d'exercer un emploi convenable. Les quatre objectifs stratégiques que j'ai énoncés doivent contribuer à la réalisation de ce but primordial. Pour que les valeurs de

discours, Juan Somavia estime que les activités de l'OIT n'ont pas suffisamment pris en compte les réalités de plus en plus diversifiées de la vie des travailleurs dans le monde, y compris dans l'économie informelle, largement développée et en pleine expansion.

Le concept de travail décent a été conçu comme un moyen de surmonter cette faiblesse, tout d'abord en redonnant à l'OIT un rôle important dans le domaine du développement, et ensuite en essayant d'atteindre plus efficacement l'ensemble des travailleurs. En partant de l'observation formulée par Juan Somavia selon laquelle «[p]resque tout le monde travaille, ce qui ne signifie pas que tout le monde a un employeur», le travail décent réaffirme l'obligation morale et le mandat de l'OIT d'améliorer les conditions de *tous* les travailleurs, quel que soit leur statut professionnel. C'est pourquoi ce concept a aussi servi de base et de point d'entrée pour de nouvelles initiatives.

Durant le premier mandat de Juan Somavia, l'OIT ne ménage pas ses efforts pour appliquer sur le terrain le concept de travail décent, par exemple à travers des programmes de promotion pour le travail décent spécifiques par pays, et parallèlement pour promouvoir cette notion, au sein de l'Organisation comme de la communauté internationale. Une première occasion se présente en 1999, lors de la Conférence ministérielle de l'OMC à Seattle⁶⁹⁴. Les protestations massives et violentes contre cette réunion, qui attirent l'attention de l'opinion publique internationale sur le mouvement antimondialisation en plein essor, créent un contexte de tension qui confère un poids supplémentaire au message de Juan Somavia. Ce dernier tire parti de l'occasion pour présenter le concept de travail décent comme une réponse aux inégalités et à l'injustice que la mondialisation a produites – et continue de produire – pour un trop grand nombre de personnes dans le monde⁶⁹⁵.

L'étape suivante consiste à intégrer le concept du travail décent dans les débats de politique générale qui se déroulent au sein des Nations Unies au tournant du millénaire. En 2002, l'OIT crée une commission mondiale, composée de «personnalités éminentes», chargée de produire un rapport détaillé, qui est publié en 2004 sous le titre *Une mondialisation juste: créer des opportunités pour tous*. La valeur de ce document réside moins dans son contenu – certains observateurs

l'OIT puissent se traduire par des mesures concrètes et ne soient pas une simple affirmation de nos convictions, il faut que les quatre objectifs stratégiques exercent entre eux une action réciproque et complémentaire.» Allocution de M. Juan Somavia, Directeur général, Bureau international du Travail, à l'occasion de sa prestation de serment (Genève, le 22 mars 1999).

694 J. Somavia décida d'assister à la réunion sur la base de l'invitation générale lancée à toutes les organisations (qui ne prévoyait pas, dans un premier temps, le droit à la parole). C'était la première participation d'un Directeur général du BIT à une réunion de l'OMC depuis l'invitation faite – puis retirée – à M. Hansenne à la Conférence ministérielle de Singapour, en 1996.

695 Reynaud, *The International Labour Organization and Globalization*, pp. 12-13.

y verront une simple «liste de bonnes intentions» – que dans la consolidation de l'approche axée sur le travail décent au plus haut niveau intergouvernemental⁶⁹⁶. En 2007, l'OIT remporte un autre succès avec l'inclusion du travail décent dans la version mise à jour des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) des Nations Unies; l'une des cibles de l'objectif 1 («Éliminer l'extrême pauvreté et la faim») se lit en effet ainsi: «Assurer le plein emploi et la possibilité pour chacun, y compris les femmes et les jeunes, de trouver un travail décent et productif»⁶⁹⁷. Enfin, dans le contexte de la crise financière et économique mondiale de 2008, Juan Somavia réussit une nouvelle fois à placer l'OIT au centre de la gouvernance internationale, lorsqu'il est demandé à l'Organisation de préparer un rapport sur l'impact de la crise sur l'emploi pour le sommet du G20 à Pittsburgh en septembre 2009⁶⁹⁸.

La Déclaration sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, adoptée par la 97^e session de la Conférence internationale du Travail en 2008, représente une codification importante de l'Agenda du travail décent⁶⁹⁹. Cette déclaration répond à deux objectifs: d'une part, proclamer l'universalité de l'approche du travail décent, sur la base de ses quatre objectifs stratégiques: emploi, protection sociale, dialogue social et principes et droits fondamentaux au travail⁷⁰⁰; d'autre part, exprimer «la vision contemporaine de la mission de l'OIT à l'ère de la mondialisation⁷⁰¹», inscrivant par là le concept de travail décent dans un instrument important de l'OIT, aux côtés de références à la Constitution de l'OIT de 1919, à la Déclaration de Philadelphie de 1944 et à la Déclaration de 1998 relative aux principes et droits fondamentaux au travail⁷⁰². Rédigée à la veille de la crise financière de 2008 (qui éclatera à peine trois mois après son adoption), la Déclaration sur la justice sociale aborde ces deux problèmes dans un «contexte

696 «Permettre à chacun d'accéder à un travail décent devrait être un objectif mondial à promouvoir par des politiques cohérentes au sein du système multilatéral. Cela répondrait à une demande politique majeure dans tous les pays et démontrerait la capacité du système multilatéral de trouver des solutions créatives à ce problème critique», Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, *Une mondialisation juste: créer des opportunités pour tous* (Genève, BIT, 2004), p. xiv.

697 Reynaud, *The International Labour Organization and Globalization*, pp. 14-15.

698 Marieke Louis, «The ILO, Social Partners and the G20: New Prospects for Social Dialogue at the Global Level», *Global Social Policy*, vol. 16, n° 3 (2016), pp. 235-252.

699 Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, adoptée par la Conférence internationale du Travail à sa 97^e session, Genève, 10 juin 2008.

700 *Ibid.*, pp. 2, 9-11.

701 *Ibid.*, p. 1.

702 Dans la préface de la déclaration (p. 1), J. Somavia définit la Déclaration sur la justice sociale comme «le troisième grand énoncé de principes et de politiques adopté par la Conférence internationale du Travail depuis la Constitution de l'OIT de 1919», en faisant expressément référence à ces autres documents.

mondial marqué par une interdépendance et une complexité croissantes» et définit l'approche de l'OIT pour réduire le coût social de ces développements.

La Déclaration reflète, en réalité, un consensus minimal entre les mandants de l'OIT. Néanmoins, elle instaure un système de «discussions récurrentes» à la CIT, permettant de traiter à tour de rôle chacun des quatre objectifs stratégiques; jusqu'à présent, ces discussions ont ouvert la voie à plusieurs nouvelles recommandations et à un protocole⁷⁰³.

En octobre 2012, Guy Ryder⁷⁰⁴, de nationalité britannique et ancien secrétaire général de la Confédération syndicale internationale (CSI), succède à Juan Somavia. En tant que Directeur général, il continue à promouvoir le travail décent au sein du système des Nations Unies. Lorsqu'il était directeur du Cabinet du Directeur général de 1999 à 2002, Guy Ryder avait directement pris part au lancement de l'Agenda du travail décent. Dans les premières phases de son mandat, le travail décent, associé à la croissance économique, devient l'objectif 8 des 17 objectifs de développement durable (ODD) dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies⁷⁰⁵.

Le concept de travail décent a reçu à peu près autant d'éloges que de critiques. Outre sa valeur avérée pour permettre de (re)connecter l'OIT au reste de la «communauté internationale», il a été salué par ses partisans comme une ouverture opportune sur les réalités du monde du travail dans le contexte de la mondialisation. À leurs yeux, le travail décent constitue une approche plus inclusive pour améliorer les conditions des travailleurs dans le monde entier⁷⁰⁶. De ce point de vue, le concept représente une certaine continuité historique, depuis les années 1930, avec la participation de l'OIT au débat économique plus général sur le chômage et, après la guerre, avec le mandat élargi de la Déclaration de Philadelphie, l'approche axée sur l'emploi du Programme mondial de l'emploi et les efforts dans le cadre du Programme international pour l'amélioration des

703 La recommandation (n° 202) sur les socles de protection sociale, 2012; la recommandation (n° 204) sur la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle, 2015; et, en 2014, le protocole relatif à la convention sur le travail forcé, 1930, et la recommandation (n° 203) sur le travail forcé (mesures complémentaires), 2014.

704 Par son parcours, G. Ryder combine une expérience au sein du mouvement syndical avec une expérience antérieure au sein du BIT (de 1998 à 2002, puis de 2010 à 2012 en tant que directeur exécutif chargé des normes internationales du travail et des principes et droits fondamentaux au travail). Nommé secrétaire général de la CISL en 2002, il a conduit à ce titre, en 2006, le processus d'unification menant à la création de la nouvelle CSI.

705 Selon la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies A/RES/70/1, du 25 septembre 2015, l'objectif 8, généralement présenté sous le titre «travail décent et croissance économique», vise à «promouvoir une croissance économique soutenue, partagée et durable, le plein emploi productif et un travail décent pour tous».

706 Ou une «métaphore», selon l'expression de L. Vosko dans son article «Decent Work: The Shifting Role of the ILO and the Struggle of Social Justice».

conditions et du milieu de travail (PIACT) pour améliorer les conditions de travail dans les pays industrialisés comme dans les pays en développement.

Le concept de travail décent a aussi fait l'objet de vives critiques. Certains de ses détracteurs ont reproché le caractère «flou» du concept, en particulier l'adjectif «décent». Pour Guy Standing, qui était l'un des collaborateurs de Juan Somavia au début de son premier mandat, ce flou et la réticence initiale à l'égard de la création d'indicateurs mesurables pour le travail décent étaient délibérés⁷⁰⁷. Cette évaluation se retrouve chez d'autres critiques, pour la plupart issus de la gauche politique, pour qui la nature non idéologique ou non politique du concept est une manière de dissimuler sa compatibilité ou même sa complicité avec l'agenda néolibéral hégémonique. Selon eux, l'OIT a une nouvelle fois (après la Déclaration de 1998) renoncé à adopter une position «antihégémonique» qui aurait permis de s'attaquer aux causes profondes des conditions de travail inhumaines⁷⁰⁸. La question de savoir si l'OIT aurait pu lancer et défendre une telle stratégie sans équivoque, compte tenu des réalités de sa structure tripartite et d'un contexte globalement défavorable, reste toutefois ouverte.

La justice sociale au XXI^e siècle

Quels enseignements peut-on tirer de cent ans d'histoire de l'OIT? Les questions posées dans les premières pages de cet ouvrage – de qui l'OIT est-elle l'organisation, qu'est-ce qui la caractérise en tant qu'organisation internationale et quelle pourrait ou devrait être sa contribution à la quête de la justice sociale – semblent aussi pertinentes aujourd'hui qu'en 1919 à Paris ou en 1944 à Philadelphie.

Au cours de l'été 2011, la Conférence internationale du Travail a été le théâtre de scènes inhabituellement hautes en couleur: des militantes de base représentant des travailleuses et des travailleurs domestiques de nombreux pays, exhortant les délégués à la CIT à adopter une «convention concernant le travail décent pour les travailleuses et travailleurs domestiques»⁷⁰⁹. Leur présence, leurs chants ainsi que les slogans inscrits sur leurs tee-shirts et leurs banderoles communiquaient de la manière la plus immédiate l'importance qu'elles attachaient à une convention qui étendrait pour la première fois aux travailleuses et travailleurs

707 Standing, «The ILO: An Agency for Globalization?». En septembre 2008, l'OIT a organisé une réunion internationale tripartite d'experts sur la mesure du travail décent, et adopté par la suite un cadre conceptuel d'indicateurs du travail décent qui a été approuvé par la dix-huitième Conférence internationale des statisticiens du travail en décembre 2008.

708 Pour un résumé de la discussion, voir Felix Hauf, «The Paradoxes of Decent Work in Context: A Cultural Political Economy Perspective», *Global Labour Journal*, vol. 6, n° 2 (2015), pp. 138-155.

709 Convention (n° 189) sur les travailleuses et travailleurs domestiques, 2011.

domestiques des protections en matière de rémunération, de temps de travail, de repos hebdomadaire et de conditions de travail générales⁷¹⁰.

Le travail domestique est un domaine d'activité récent pour l'OIT, mais il s'inscrit dans une continuité historique, avec l'élargissement constant du mandat de l'Organisation pour intégrer de nouvelles formes de travail et répondre aux besoins de nouveaux groupes de travailleurs. Dans le cas du travail domestique, environ 53 millions de personnes (en 2010) dans le monde sont ainsi entrées dans le champ de l'activité normative de l'OIT. À l'instar d'autres normes du travail moins connues, la convention n° 189 tente de résoudre les problèmes dans un secteur d'activité longtemps considéré comme difficile à réglementer, celui de l'économie «informelle». Ces normes s'inscrivent dans la longue histoire de l'action de l'OIT concernant le secteur non structuré ou informel, une histoire entamée dans les années 1970 avec le Programme mondial de l'emploi⁷¹¹.

Dans une autre perspective, le travail domestique s'inscrit aussi dans l'histoire, non moins longue, des luttes pour la représentation et la participation dans le cadre tripartite de l'OIT. D'une part, l'adoption de la convention n° 189 peut être attribuée aux stratégies créatives mises en œuvre par un réseau d'action transnational et aux «stratégies de l'affect» appliquées par de «vraies» travailleuses domestiques, présentes et visibles dans les salles de conférence de l'OIT pour y plaider leur cause⁷¹². D'autre part, si ces réseaux ont réussi à faire inscrire leurs préoccupations à l'ordre du jour de la CIT, c'est aussi grâce aux alliances qu'ils ont nouées avec le groupe des travailleurs et des membres du groupe gouvernemental et aux liens établis entre le travail domestique et les domaines prioritaires de l'OIT que sont la «mondialisation équitable» et le travail décent⁷¹³. Un processus similaire s'était déjà produit avec les représentants des peuples autochtones en

710 Chris Bonner, Pat Horn et Renana Jhabvala, «Informal Women Workers Open ILO Doors through Transnational Organizing, 1980s to 2010s», dans l'ouvrage publié sous la direction de Boris, Hoehtker et Zimmermann, *Women's ILO*; Eileen Boris et Jennifer N. Fish, «“Slaves No More”: Making Global Labor Standards for Domestic Workers», *Feminist Studies*, vol. 40, n° 2 (2014), pp. 411-443.

711 Parmi les autres normes qui traitent de l'économie informelle figurent, par exemple, la convention (n° 177) sur le travail à domicile, 1996, la recommandation (n° 184) sur le travail à domicile, 1996, la recommandation (n° 201) sur les travailleuses et les travailleurs domestiques, 2011, et la recommandation (n° 204) sur la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle, 2015.

712 Boris et Fish, «“Slaves No More”: Making Global Labor Standards for Domestic Workers», p. 437.

713 C'est en définitive le soutien des syndicats, et de ce fait l'adaptation des organisations de travailleurs domestiques aux critères des syndicats officiels, qui a permis de faire adopter la convention et de surmonter les réticences considérables dont faisaient preuve, en particulier, les employeurs et certains gouvernements. L'International Domestic Workers Network (IDWN), un réseau mondial d'organisations de travailleurs domestiques lancé pendant la 98^e session de la CIT en 2009, dut pour cela être intégré, en tant que structure



Des représentantes d'organisations de travailleuses et travailleurs domestiques célèbrent avec le Directeur général du BIT, Juan Somavia, l'adoption de la convention n° 189 sur les travailleuses et travailleurs domestiques par la CIT de 2011.

1989 et avec les militants d'ONG de lutte contre le travail des enfants en 1999, lors des négociations et de l'adoption de conventions sur leurs droits.

Ce cas particulier montre la capacité qu'a la structure tripartite, malgré des résistances, d'intégrer de nouvelles demandes et d'y répondre. De manière plus générale, il est une illustration du tripartisme comme mode de fonctionnement prévisible ayant suffisamment de souplesse pour s'adapter aux circonstances historiques changeantes, aux configurations politiques et aux changements structurels et technologiques. Comme l'a montré le livre, le tripartisme qu'a développé l'OIT dans l'entre-deux-guerres a survécu aux défis autoritaires des années 1930 ainsi qu'aux affrontements idéologiques de la guerre froide et de la décolonisation, sans perdre l'essentiel de sa dynamique démocratique.

Le tripartisme – le présent ouvrage l'a montré – a aussi été un atout pour l'OIT à l'échelon national, où il a dû s'adapter au contexte spécifique et à la situation des organisations d'employeurs et des syndicats locaux. Toutefois, coopérer avec des réseaux étendus, au-delà du cadre tripartite, a été depuis le début un élément essentiel de la stratégie du Bureau. Sans jamais remettre en cause la représentation tripartite institutionnelle, l'OIT a noué d'étroites relations de

semi-autonome, au sein de l'Union internationale des travailleurs de l'alimentation (UITA), ce qui lui a permis de disposer de la reconnaissance et de la légitimité nécessaires et de disposer de contacts avec des personnes clés au sein du BIT et des syndicats.

travail avec un vaste éventail d'acteurs, allant du mouvement coopératif à des institutions scientifiques comme l'Institut international d'organisation scientifique du travail dans la période de l'entre-deux-guerres, des institutions sociales, l'Église catholique et, dans un passé plus récent, des ONG de défense des droits de l'enfant et des droits de l'homme.

Dans le même temps, les questions de représentation et de participation ont régulièrement suscité conflits et débats. L'inclusion de travailleurs coloniaux ou indigènes dans les délégations et dans le processus normatif de l'OIT s'est d'abord heurtée à des résistances. Il en est allé de même des féministes et des militantes qui revendiquaient non seulement l'égalité des droits et de meilleures conditions pour les travailleuses, mais aussi d'être mieux représentées. Certaines de ces luttes appartiennent aujourd'hui au passé, d'autres se poursuivent. Avec l'expansion de l'économie informelle et l'explosion du travail précaire – même dans les pays où l'emploi formel et protégé est la règle depuis des décennies –, le défi d'organiser les travailleurs et de soutenir leur lutte pour l'emploi, pour leurs droits et pour de meilleures conditions de travail est tout aussi urgent que dans les premières décennies d'existence de l'OIT. En termes de membres directement affiliés, tant le groupe des travailleurs à l'OIT que l'OIE⁷¹⁴ représentent une proportion limitée et, de manière générale, décroissante du monde du travail. Les taux de syndicalisation fléchissent depuis plusieurs décennies. Les syndicats sont soumis à la pression constante des demandes d'assouplissement du marché du travail. Comme l'ont montré les débats récents sur le droit de grève, cette pression se fait aussi sentir de plus en plus vivement au sein même de l'Organisation⁷¹⁵. Les syndicats ont beaucoup de bonnes raisons de s'opposer à tout appel à modifier le principe du tripartisme qui pourrait conduire à reconnaître d'autres organismes en tant que représentants mandatés des travailleurs au sein de l'Organisation, ce qui ne ferait qu'affaiblir encore leur capacité de représenter les intérêts de leurs membres et de conclure des accords en leur nom. Du point de vue des syndicats (point de vue partagé en principe par les employeurs), il est indispensable, pour

714 Louis, «Building a Transnational Business Community», pp. 19-21 (voir note 669). Si le United States Council for International Business (USCIB), qui est membre de l'OIE, représente des entreprises très importantes comme Google, IBM, Nestlé, DuPont et Coca-Cola, certaines entreprises multinationales de grande envergure, comme Amazon, ne sont pas membres de l'OIE.

715 Durant la session de 2012 de la CIT, le groupe des employeurs a rompu un accord tacite en vigueur depuis près de soixante-dix ans, en vertu duquel la CEACR traite les violations du droit de grève comme des violations des conventions n^{os} 87 et 98 sur la liberté syndicale et sur le droit à la négociation collective, bien que ce droit ne soit pas explicitement mentionné dans ces deux conventions. Les observateurs voient là une stratégie plus large des employeurs pour pouvoir plus librement faire pression en faveur d'une déréglementation accrue du droit international du travail et pour une réforme du système de contrôle de l'OIT. Hauf, «The Paradoxes of Decent Work in Context».

préserver cette capacité, d'éviter davantage de fragmentation⁷¹⁶. En outre, leur argument selon lequel le monde fluide des ONG manque de transparence, de responsabilité et de représentativité ne peut pas être facilement écarté en tant qu'expression d'intérêts corporatistes.

Enfin et surtout, le travail domestique est un point d'entrée dans le débat actuel sur la justice sociale. Tant en soi qu'en tant que composante de la problématique plus vaste des migrations internationales de main-d'œuvre, le travail domestique revêt des dimensions mondiales qui relient entre eux les pays pauvres, les pays à revenu intermédiaire et les pays riches. C'est un indicateur des inégalités mondiales, mais aussi des inégalités entre les sexes, puisque l'écrasante majorité des travailleurs domestiques sont des femmes.

Le monde n'est plus ce qu'il était en 1919, mais un grand nombre des principes fondateurs de l'OIT n'ont rien perdu de leur pertinence. C'est certainement vrai de la maxime contenue dans la Constitution «le travail n'est pas une marchandise». Ces mots résument le consensus social-libéral qui guide l'action de l'OIT depuis un siècle, fondé sur l'idée que la survie des économies de marché dépend en fin de compte d'une «dé-marchandisation» appropriée du travail, par des salaires permettant de vivre et des politiques sociales qui empêchent les travailleurs et leur famille de tomber dans la pauvreté. Les États-providence modernes ont été fondés sur cette base, et les normes du travail de l'OIT témoignent de ce projet et lui donnent du poids. La maxime «le travail n'est pas une marchandise» n'a jamais reflété la réalité des marchés du travail, où le travail est, de fait, traité comme une marchandise. La mondialisation et ses impératifs – réels ou prétendus – ont encore exacerbé cet état de fait. Dire que «le travail n'est pas une marchandise», en ce sens, c'est défendre la conviction que ses dimensions humaines et sociales distinguent le travail d'autres marchandises, ce qui implique un appel aux gouvernements et aux entreprises pour qu'ils le respectent et agissent en conséquence.

Les activités de l'OIT dans le domaine de la traite des êtres humains en constituent un exemple récent. Les débats autour de l'adoption du protocole de 2014 sur le travail forcé ciblant diverses formes d'esclavage moderne ont mis en lumière l'ampleur des formes les plus brutales de marchandisation du travail, avec environ 40 millions de personnes réduites à des conditions inhumaines dans des ménages privés, dans l'agriculture, sur des chantiers de construction ou comme victimes de l'exploitation sexuelle⁷¹⁷. Des accidents tels que l'effondrement de l'immeuble du Rana Plaza à Dhaka (Bangladesh) en 2013 nous rappellent que, même lorsque le travail est formellement libre, dans les lieux de production obscurs des chaînes mondiales d'approvisionnement, des travailleurs peuvent être

716 Ibid.

717 BIT et Walk Free Foundation, *Estimations mondiales de l'esclavage moderne: travail forcé et mariage forcé* (Genève, BIT, 2017), p. 8.

contraints à des conditions de travail dangereuses qui ressemblent, sous bien des aspects, à celles qui existaient aux premiers temps de l'OIT.

Des remarques similaires pourraient être formulées au sujet de l'un des messages essentiels de la Déclaration de Philadelphie de 1944, qui affirme que «la pauvreté, où qu'elle existe, constitue un danger pour la prospérité de tous». Cette phrase repose sur le postulat, inscrit dans la Constitution de l'OIT, que «la non-adoption par une nation quelconque d'un régime de travail réellement humain fait obstacle aux efforts des autres nations désireuses d'améliorer le sort des travailleurs dans leurs propres pays»⁷¹⁸. Prises ensemble, ces affirmations montrent l'importance des normes internationales du travail en tant que moyen de gérer les effets potentiellement dangereux de la concurrence économique internationale. Pour être à la hauteur de ces objectifs ambitieux, l'OIT va bien au-delà de la définition de normes. Depuis ses premières missions d'assistance technique jusqu'au Programme mondial de l'emploi, aux programmes de coopération technique de grande ampleur à partir des années 1990 et à la Déclaration sur la justice sociale, l'OIT a joué un rôle actif dans le débat sur la dimension internationale de la justice sociale et tenté d'y répondre par ses activités d'assistance et de développement sur le terrain.

La phrase «la pauvreté, où qu'elle existe, constitue un danger pour la prospérité de tous» pourrait fort bien se lire comme un commentaire très opportun sur une autre question de plus en plus liée au problème de la pauvreté, à savoir les migrations internationales. La contribution de l'OIT au Pacte mondial sur les migrations de 2018 souligne explicitement cette relation⁷¹⁹. La situation dans ce domaine est devenue plus complexe et plus grave en raison de la crise mondiale des réfugiés qui se développe depuis 2011; l'OIT se heurte ici aux mêmes problèmes qui ont entravé ses activités en faveur des réfugiés et des travailleurs migrants depuis sa création. En ce qui concerne les migrations de main-d'œuvre, l'OIT est confrontée à l'une des contradictions de l'économie mondialisée d'aujourd'hui, avec, d'une part, des pays d'accueil qui réclament des contrôles aux frontières et des restrictions à l'immigration et, d'autre part, une demande de main-d'œuvre plus flexible et mobile⁷²⁰. Il est plus difficile que jamais, dans le climat politique actuel, d'organiser un débat mondial sur la dimension sociale de la migration et des politiques migratoires, ou de s'interroger sur la meilleure

718 Préambule de la Constitution de l'OIT.

719 BIT, «UN Secretary-General's Report on the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration. Inputs of the International Labour Organization» (Genève, BIT), 6 novembre 2017.

720 Antoine Pécoud souligne cette contradiction dans son article, «What Do We Know about the International Organization for Migration?», *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 44, n° 10 (2018), pp. 1621-1638.

manière d'intégrer les migrants et les réfugiés dans les marchés du travail des pays d'accueil.

Enfin, la justice sociale apparaît dans un message clé de la Constitution de l'OIT: «une paix universelle et durable ne peut être fondée que sur la base de la justice sociale»⁷²¹. Pour les auteurs de la Constitution, qui ont rédigé ce document alors que les horreurs de la première guerre mondiale étaient encore dans tous les esprits, il semblait sans doute tout naturel d'inscrire ce message en tête du texte. C'était probablement encore plus vrai en 1944 à Philadelphie, où nombreux étaient alors ceux qui considéraient que l'incapacité des démocraties libérales de faire face aux conséquences sociales de la Grande Dépression avait favorisé la montée du fascisme qui avait conduit à la guerre. La plupart des dirigeants politiques, syndicalistes et employeurs réunis à Philadelphie ont souscrit à un enseignement du passé, à savoir que la justice sociale était une condition préalable, non seulement de la paix, mais aussi de la stabilité de tout gouvernement démocratique. La montée en puissance, depuis quelques années, de mouvements néonationalistes et populistes de droite – qui s'explique en partie par l'expérience très concrète des inégalités sociales, tant à l'échelle mondiale qu'au sein des sociétés – éveille ainsi des échos d'un passé qui n'est pas si lointain.

Dans ce contexte, la grande question qui se pose à l'OIT à l'heure de son centenaire n'est pas tant de savoir si l'Organisation est encore pertinente, mais plutôt de savoir si elle peut préserver et accroître son dynamisme dans un monde qui, malgré le regain récent d'une rhétorique néoprotectionniste, est dominé depuis des décennies par une croyance largement répandue dans la primauté des marchés et par les appels à la déréglementation et à la flexibilité qui en découlent. Le discours dominant qui considère la mondialisation comme une force quasi naturelle laisse peu de place à une organisation qui s'est toujours appuyée sur la capacité et la volonté des États d'intervenir au nom de leurs propres citoyens afin de limiter le potentiel destructeur des économies de marché ouvertes.

La réussite future de l'OIT dépend largement de sa capacité de faire émerger un «consensus de Philadelphie» renouvelé dans le contexte de la mondialisation et recueillir un appui en faveur de sa vision, selon laquelle l'objectif de la cohésion et de la justice sociales devrait être le principe directeur de toutes les politiques. Un premier pas en ce sens serait de reconnaître que la notion de progrès elle-même a beaucoup changé depuis Philadelphie. Il ne s'agit plus seulement de distribuer équitablement les fruits de la croissance économique, mais de plus en plus de redéfinir, dans une perspective de justice sociale, ce que pourrait signifier le progrès face aux immenses défis écologiques d'aujourd'hui et de demain.

Après des décennies pendant lesquelles le discours sur les droits de l'homme à l'échelle internationale a accordé la priorité aux libertés individuelles, les débats

721 Préambule de la Constitution de l'OIT.

récents reflètent une prise de conscience et un sentiment d'urgence croissant concernant l'inclusion et l'importance des droits sociaux⁷²². L'OIT semble mieux armée que toute autre organisation pour répondre à ces nouveaux appels à la réconciliation de la justice sociale avec les droits de l'homme, à la fois entre les nations et au sein de celles-ci.

Le changement climatique et la destruction de l'environnement, les migrations mondiales, la révolution numérique et la croissance persistante de l'économie informelle sont autant de forces qui continueront de marquer profondément le monde du travail. Celui-ci évolue plus rapidement que jamais, même si la nature et le rythme de cette évolution ne sont pas les mêmes pour tous les travailleurs. En outre, des conditions de travail scandaleusement inhumaines continuent à exister dans tous les pays, riches et pauvres, industrialisés et non industrialisés. Cette évolution soulève de nouvelles interrogations sur la justice sociale et remet en question les définitions traditionnelles de la notion elle-même.

Les diverses initiatives du centenaire lancées par le Directeur général Guy Ryder – en particulier l'initiative sur l'avenir du travail – et la Commission mondiale sur l'avenir du travail, qui a remis son rapport au début de l'année 2019, ont abordé un grand nombre de ces problèmes. En juin 2019, la CIT a adopté la Déclaration du centenaire ainsi que la convention (n° 190) sur la violence et le harcèlement. Toutefois, la question de savoir si l'OIT sera en mesure de contribuer réellement à la mise en œuvre de la justice sociale au XXI^e siècle ne dépend pas seulement de l'Organisation. Il doit exister un climat politique favorable au multilatéralisme, et les syndicats et les organisations d'employeurs doivent disposer d'un appui politique suffisant pour leur permettre d'apporter une contribution significative. Les États ne peuvent se contenter de reléguer l'OIT au rôle de simple conscience sociale passive du monde. Malgré tous les revers et toutes les limites, les cent dernières années ont bien montré une chose : l'OIT a toujours été une organisation pour les moments difficiles. Cependant, pour pouvoir agir, les mandants de l'OIT doivent être à la fois désireux et capables d'utiliser les outils fournis par l'Organisation pour façonner la politique sociale mondiale, comme ils l'ont si souvent fait dans le passé.

722 Samuel Moyn, *Not Enough*.

Liste des sigles

AFL	Fédération américaine du travail
AFL-CIO	Fédération américaine du travail et Congrès des organisations industrielles
AIPLT	Association internationale pour la protection légale des travailleurs
BIT	Bureau international du Travail
CEACR	Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations
CGT	Confédération générale du travail (France)
CIO	Congress of Industrial Organizations – Congrès des organisations industrielles
CIT	Conférence internationale du Travail
CMT	Confédération mondiale du travail
CSCE	Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe
DAMP	David A. Morse Papers, Seely G. Mudd Rare Manuscript Library, Princeton University
ECOSOC	Conseil économique et social des Nations Unies
EMN	entreprises multinationales
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FMI	Fonds monétaire international
FSI	Fédération syndicale internationale
FSM	Fédération syndicale mondiale
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers
IIES	Institut international d'études sociales
IPEC	Programme international pour l'abolition du travail des enfants
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODD	objectif de développement durable
OECE	Organisation européenne de coopération économique
OHIM	Oral History Interview David A. Morse, Harry S. Truman Library
OIC	Organisation internationale du commerce
OIE	Organisation internationale des employeurs
OIT	Organisation internationale du Travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONU DI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
PEAT	Programme élargi d'assistance technique
PIACT	Programme international pour l'amélioration des conditions de travail
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
RSE	responsabilité sociale des entreprises
TUC	Trades Union Congress – Congrès des syndicats britanniques)
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture

Bibliographie

- Alcock, Antony: *History of the International Labor Organization* (New York, Octagon Books, 1971).
- Al-Dajani, Shukri Z.: *Encounters With Fate And Destiny: A Life In International Politics* (Londres, I.B. Tauris, 2018).
- Alston, Philip: «“Core Labour Standards” and the Transformation of the International Labour Rights Regime», *European Journal of International Law*, vol. 15, n° 3 (2005), pp. 457-521.
- Amos, Jennifer: «Embracing and Contesting: The Soviet Union and the Universal Declaration of Human Rights, 1948–1958», dans l'ouvrage publié sous la direction de Stefan-Ludwig Hoffmann: *Human Rights in the Twentieth Century* (Cambridge, Cambridge University Press, 2010), pp. 147-165.
- Amrith, Sunil; Sluga, Glenda: «New Histories of the United Nations», *Journal of World History*, vol. 19, n° 3 (2008), pp. 251-274.
- Anderson, Carol: *Eyes Off the Prize: The United Nations and the African American Struggle for Human Rights, 1944-1955* (Cambridge, Cambridge University Press, 2003).
- Azara, Liliosa: «The Holy See and the International Labour Organization: The Origins of a Special Relationship», dans l'ouvrage publié sous la direction de Jean-Dominique Durand: *Christian Democrat Internationalism: Its Action in Europe and Worldwide from Post-World War II until the 1990s. Volume II: The Development (1945–1979). The Role of Parties, Movements, People* (Berne, Peter Lang, 2013), pp. 42-56.
- Bangasser, Paul E.: *The ILO and the Informal Sector: An Institutional History*, ILO Employment Paper 2000/9 (Genève, BIT, 2000).
- Bashford, Alison: «Population, Geopolitics, and International Organizations in the Mid-Twentieth Century», *Journal of World History*, vol. 19, n° 3 (2008).
- Basualdo, Victoria: «The ILO and the Argentine Dictatorship (1976–1983)», dans l'ouvrage publié sous la direction de Jasmien Van Daele, Magaly Rodríguez García, Geert Van Goethem et Marcel van der Linden: *ILO histories* (2010), pp. 401-422.
- : «La OIT entre la dictadura y la democracia en la Argentina: aportes sobre el papel de organizaciones internacionales en la reconfiguración de las relaciones laborales en la primera mitad de los años 80», *Anuario del Instituto de Historia Argentina*, vol. 17, n° 1 (2017), pp. 1-18.
- Bauer, Stephan: «International Labor Legislation and the Society of Nations», *Bulletin of the United States Bureau of Labor Statistics*, n° 254 (Washington, Government Printing Office, 1919).
- Beigbeder, Yves: «The United States' Withdrawal from the International Labor Organization», *Relations industrielles/Industrial Relations*, vol. 34, n° 2 (1979), pp. 223-240 (résumé de la lettre de Kissinger, pp. 228-229).
- Benanav, Aaron: «The Origins of Informality: The ILO at the Limit of the Concept of Unemployment», *Journal of Global History*, vol. 14, n° 1 (2019), pp. 107-125.
- Benson, Wilfrid: «Une paix du peuple pour les colonies», *Revue internationale du Travail*, vol. 47, n° 2 (1943), pp. 159-190.
- Bernards, Nicholas Alexander: *Actors and Entanglements in Global Governance: The ILO in Sub-Saharan Africa*, thèse de doctorat (Hamilton, McMaster University, 2016).
- Betti, Eloisa: «Unexpected Alliances: Italian Women's Struggles for Equal Pay, 1940s–1960s», dans l'ouvrage publié sous la direction d'Eileen Boris, Dorothea Hoehtker et Susan Zimmermann: *Women's ILO* (2018), pp. 276-299.

- Beveridge, William: *Social Insurance and Allied Services* (Londres, HMSO, 1942); reproduit dans *Bulletin of the World Health Organization*, vol. 78, n° 6 (2000), pp. 847-855.
- Bhattacharya, Sabyasachi; Krishnamurty, J.; Rodgers, Gerry: «India and the ILO in Historical Perspective»: *Economic and Political Weekly*, vol. 46, n° 10 (2011), p. 44.
- Birla, L. N.; Pillai, P. P.: *India and the ILO* (Oxford, Oxford University Press, 1946).
- BIT (Bureau international du Travail): *Freedom of Association*, Studies and Reports, Series A, n°s 28-32, 5 vol. (Genève, BIT, 1927-1930).
- : *Dix ans d'Organisation internationale du Travail* (Genève, BIT, 1931).
- : *Constitution et règlements de l'Organisation internationale du Travail* (Genève, 1934).
- : *La politique sociale dans les territoires dépendants* (Montréal, 1945).
- : «Le programme de la main-d'œuvre de l'OIT», *Revue internationale du Travail*, vol. LIX, n° 4 (avril 1949), pp. 399-429.
- : *Les populations autochtones: conditions de vie et de travail des populations autochtones des pays indépendants*, Études et documents, nouvelle série, n° 35 (Genève, BIT, 1953).
- : *The ILO and Africa* (Genève, BIT, 1960).
- : *The Role of the ILO in the Promotion of Economic Expansion and Social Progress in Developing Countries* (Genève, BIT, 1961).
- : *The Role of the ILO in the Promotion of Economic Growth* (Genève, BIT, 1961).
- : *The ILO and Asia* (Genève, BIT, 1962).
- : *A Great Adventure of our Time: International Co-operation and the ILO* (Genève, BIT, 1962).
- : *Emploi, revenus et égalité: stratégie pour accroître l'emploi productif au Kenya* (Genève, BIT, 1975).
- : *L'emploi dans le monde 1995: un rapport de l'OIT* (Genève, BIT, 1995).
- : *Éducation ouvrière*, numéro intitulé «Des voix pour la liberté syndicale», n° 112 (1998/3).
- : *Edward Phelan and the ILO: The Life and Views of an International Social Actor* (Genève, BIT, 2009).
- ; Walk Free Foundation: *Estimations mondiales de l'esclavage moderne: travail forcé et mariage forcé* (Genève, BIT, 2017).
- Blanchard, Francis: *L'Organisation internationale du Travail: de la guerre froide à un nouvel ordre mondial* (Paris, Seuil, 2004).
- Blanpain, Roger; Collucci, Michelle (dir. de publ.): *The Globalization of Labour Standards: The SoftLaw Track* (La Haye, Kluwer Law International, 2004).
- Blaskiewicz-Maison, Adeline: *Albert Thomas: le socialisme en guerre 1914-1918* (Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2016).
- Böhning, W. R.: «The ILO and Contemporary International Economic Migration», *International Migration Review*, vol. 10, n° 2 (1976), pp. 147-156.
- Bolivar, Camille: *La genèse du World Employment Programme et le projet pilote en Colombie: un réseau d'experts hétérodoxes pour un gouvernement réformiste*, mémoire de maîtrise universitaire, Université de Genève, 2017.
- Bonner, Chris; Horn, Pat; Jhabvala, Renana: «Informal Women Workers Open ILO Doors through Transnational Organizing, 1980s to 2010s», dans l'ouvrage publié sous la direction d'Eileen Boris, Dorothea Hoehtker et Susan Zimmermann: *Women's ILO* (2018), pp. 176-202.
- Bonvin, Jean-Michel: *L'Organisation internationale du Travail: étude sur une agence productrice de normes* (Paris, Presses universitaires de France, 1998).
- Boockmann, Bernhard: «The Ratification of ILO Conventions: A Failure Times Analysis», ZEW Discussion Papers (Mannheim, ZEW – Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, 2000).
- Borgwardt, Elizabeth: *A New Deal for the World: America's Vision for Human Rights* (Cambridge, Cambridge University Press, 2005).

- Boris, Eileen: «Equality's Cold War: The ILO and the UN Commission on the Status of Women, 1946–1970s», dans l'ouvrage publié sous la direction d'Eileen Boris, Dorothea Hoehtker et Susan Zimmermann: *Women's ILO* (2018), pp. 97-120.
- : *Making the Woman Worker: Precarious Labor and the Fight for Global Standards, 1919–2019* [Oxford, Oxford University Press, 2019].
- ; Fish, Jennifer N.: «“Slaves No More”: Making Global Labor Standards for Domestic Workers», *Feminist Studies*, vol. 40, n° 2 (2014), pp. 411-443.
- ; Hoehtker, Dorothea; Zimmermann, Susan (dir. de publ.): *Women's ILO: Transnational Networks, Global Labour Standards and Gender Equality, 1919 to Present*, Studies in Global Social History [Leyde, Brill, et Genève, BIT, 2018].
- Bradley, Mark Philip: *The World Reimagined: Americans and Human Rights in the Twentieth Century* [Cambridge, Cambridge University Press, 2016].
- Brégain, Gildas: «Un problème national, interallié ou international? La difficile gestion transnationale des mutilés de guerre (1917-1923)», *Revue d'histoire de la protection sociale*, n° 9, vol. 1 (2016), pp. 110-132.
- Breuer, Martin: «Exploring the Technical Assistance Activities of the International Labor Organization in the Field of Indigenous Peoples: Development and Human Rights in the Andean Indian Program (1954-1968)», *Forum for Inter-American Research*, vol. 11, n° 3 (2018), pp. 110-123.
- Bruckner, Rowland: *A Most Uncertain Crusade: The United States, the United Nations, and Human Rights, 1941–1953* [DeKalb, IL, Northern Illinois University Press, 2013].
- Burke, Roland: *Decolonization and the Evolution of International Human Rights*, Pennsylvania Studies in Human Rights [Philadelphie, PA, University of Pennsylvania Press, 2010].
- : «Some Rights Are More Equal Than Others: The Third World and the Transformation of Economic and Social Rights», *Humanity*, vol. 3, n° 3 (2012), pp. 427-448.
- Burkman, Thomas W.: *Japan and the League of Nations: Empire and World Order, 1914–1938* [Honolulu, University of Hawai'i Press, 2008].
- Butler, H. B. *Confident Morning* [Londres, Faber and Faber, 1950].
- Cabanes, Bruno: *The Great War and the Origins of Humanitarianism, 1918–1924*, Studies in the Social and Cultural History of Modern Warfare [Cambridge, Cambridge University Press, 2014].
- Carew, Anthony: «Conflict Within the ICFTU: Anti-Communism and Anti-Colonialism in the 1950s», *International Review of Social History*, vol. 41, n° 2 (1996), pp. 147-181.
- : «A False Dawn: The World Federation of Trade Unions (1945–1949)», dans l'ouvrage publié sous la direction d'Anthony Carew, Michel Dreyfus, Geert Van Goethem, Rebecca Gumbrell-McCormick et Marcel van der Linden: *The International Confederation of Free Trade Unions* (2000), pp. 165-187.
- : *American Labour's Cold War Abroad: From Deep Freeze to Détente, 1945–1970* [Edmonton, AB, Athabasca University Press, 2018].
- ; Dreyfus, Michel; Van Goethem, Geert; Gumbrell-McCormick, Rebecca; van der Linden, Marcel (dir. de publ.): *The International Confederation of Free Trade Unions* (Berne, Peter Lang, 2000).
- Carroll, Archie B.: «A History of Corporate Social Responsibility: Concepts and Practices», dans l'ouvrage publié sous la direction d'Andrew Crane, Dirk Matten, Abigail McWilliams, Jeremy Moon et Donald S. Siegel: *The Oxford Handbook of Corporate Social Responsibility* [Oxford, Oxford University Press, 2008], pp. 19-46.
- Caruso, Laura; Stagnaro, Andrés (dir. de publ.): *Una historia regional de la OIT: Aportes sobre regulación y legislación del trabajo latinoamericano* [La Plata, Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, 2017].

- Cayet, Thomas: «The ILO and the IMI: A Strategy of Influence on the Edges of the League of Nations, 1925–1934», dans l'ouvrage publié sous la direction de Jasmien Van Daele, Magaly Rodríguez García, Geert Van Goethem et Marcel van der Linden: *ILO Histories* (2010), pp. 251–270.
- ; Thébaud-Sorger, Marie; Rosental, Paul-André: «How International Organisations Compete: Occupational Safety and Health at the ILO, a Diplomacy of Expertise», *Journal of Modern European History*, vol. 7, n° 2 (2009), pp. 174–196.
- Christiaens, Kim; Goddeeris, Idesbald; Rodríguez García, Magaly (dir. de publ.): *European Solidarity with Chile, 1970s–1980s*, Studies in Political Transition (Francfort-sur-le-Main, Campus Verlag, 2014).
- Clavin, Patricia: *Securing the World Economy: The Reinvention of the League of Nations, 1920–1946* (Oxford, Oxford University Press, 2013).
- : «What's in a Living Standard? Bringing Society and Economy together in the ILO and the League of Nations Depression Delegation, 1938–1945», dans l'ouvrage publié sous la direction de Sandrine Kott et Joëlle Droux: *Globalizing Social Rights* (2013), pp. 233–248.
- Cobble, Dorothy Sue: «Japan and the 1919 ILO Debates over Rights, Representations and Global Labour Standards», dans l'ouvrage publié sous la direction de Jill M. Jensen et Nelson Lichtenstein: *The ILO from Geneva to the Pacific Rim* (2015), pp. 55–79.
- : «The Other ILO Founders: 1919 and its Legacies», dans l'ouvrage publié sous la direction d'Eileen Boris, Dorothea Hoehtker et Susan Zimmermann: *Women's ILO* (2018), pp. 27–49.
- Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation: *une mondialisation juste: créer des opportunités pour tous* (Genève, BIT, 2004).
- Connelly, Matthew James: *A Diplomatic Revolution: Algeria's Fight for Independence and the Origins of the Post-Cold War Era* (Oxford, Oxford University Press, 2002).
- Conrad, Sebastian; Sachsenmaier, Dominic (dir. de publ.): *Competing Visions of World Order: Global Moments and Movements, 1880–1930* (New York, Palgrave Macmillan, 2007).
- Cooper, Frederick: *Decolonization and African Society: The Labor Question in French and British Africa* (Cambridge, Harvard University Press, 1996).
- Cox, Robert W.: «Education for Development», *International Organization*, vol. 22, n° 1 (1968), pp. 310–331.
- : «ILO-limited Monarchy», dans l'ouvrage publié sous la direction de Robert W. Cox et Harold K. Jacobson: *The Anatomy of Influence: Decision Making in International Organizations* (New Haven, CT, Yale University Press, 1973), pp. 102–138.
- : «Labor and Hegemony», *International Organization*, vol. 31, n° 3 (1977), pp. 385–424.
- ; Jacobson, Harold K. (dir. de publ.): *The Anatomy of Influence: Decision Making in International Organizations* (New Haven, CT, Yale University Press, 1973).
- Cross, Gary: «Les Trois Huits: Labor Movements, International Reform, and the Origins of the Eight-Hour Day, 1919–1924», *French Historical Studies*, vol. 14, n° 2 (1985), pp. 240–268.
- Dahan, Yossi; Lerner, Hanna; Milman-Sivan, Faina (dir. de publ.): *Global Justice and International Labour Rights* (Cambridge, Cambridge University Press, 2016).
- Daughton, J. P.: «ILO Expertise and Colonial Violence in the Interwar Years», dans l'ouvrage publié sous la direction de Sandrine Kott et Joëlle Droux: *Globalizing Social Rights* (2013), pp. 85–97.
- de Givry, Jean: «L'OIT et la qualité de la vie de travail; un nouveau programme international: le PIACT», *Revue internationale du Travail*, vol. 117, n° 3 (1978), pp. 285–296.
- De Grazia, Victoria: *Irresistible Empire: America's Advance through Twentieth-Century Europe* (Cambridge, MA, Belknap Press of Harvard University Press, 2005).

- Delamotte, Yves; Walker, Kenneth F.: «Humanization of work and the quality of working life – Trends and Issues», *International Journal of Sociology*, vol. 6, n° 1 (1976), pp. 8-40.
- Delpal, Bernard: «Le refuge américain de l'OIT (1940-1946): de l'esprit de Genève à l'esprit de Philadelphie, place du syndicalisme dans la stratégie de reconstruction», dans l'ouvrage publié sous la direction d'Isabelle Lespinet-Moret et Vincent Viet: *L'Organisation internationale du Travail* (2011), pp. 107-120.
- Département de la santé, de l'éducation et de la protection sociale des États-Unis: *Work in America: Report of a special task force to the secretary of health, education, and welfare*, préparé sous les auspices du W. E. Upjohn Institute for Employment Research, décembre 1972 [Cambridge, MA, The MIT Press, 1973].
- Dhermy-Mairal, Marine: «L'unification du mouvement coopératif au BIT: La "révolution silencieuse" d'Albert Thomas (1919-1932)», *Le mouvement social – La justice sociale dans un monde global: l'Organisation internationale du Travail (1919-2019)*, n° 263 (2018/2), pp. 15-29.
- Dietrich, Christopher R. W.: *Oil Revolution: Sovereign Rights and the Economic Culture of Decolonization, 1945 to 1979*, Global and International History [Cambridge, Cambridge University Press, 2017].
- Diller, Janelle M.: «Social Justice, Rights and Labour», dans l'ouvrage publié sous la direction de Dinah Shelton: *The Oxford Handbook of International Human Rights Law* [Oxford, Oxford University Press, 2013].
- Dinkel, Jürgen: *The Non-Aligned Movement: Genesis, Organization and Politics (1927-1992)* [Leyde, Brill, 2019].
- Dreyfus, Michel: «The Emergence of an International Trade Union Organization (1902–1919)», dans l'ouvrage publié sous la direction d'Anthony Carew, Michel Dreyfus, Geert Van Goethem, Rebecca Gumbrell-McCormick et Marcel van der Linden: *The International Confederation of Free Trade Unions* (2000), pp. 27-71.
- Droux, Joëlle: «From Inter-Agency Competition to Transnational Cooperation: The ILO Contribution to Child Welfare Issues during the Inter-War Years», dans l'ouvrage publié sous la direction de Sandrine Kott et Joëlle Droux: *Globalizing Social Rights* (2013), pp. 262-279.
- Dykman, Klaas: «Only with the Best Intentions: International Organizations as Global Civilizers», *Comparativ*, vol. 23, n° 4/5 (2013), pp. 21-46.
- Eckel, Jan: «Human Rights and Decolonization: New Perspectives and Open Questions», *Humanity*, vol. 1, n° 1 (2010), pp. 111-135.
- ; Moyn, Samuel: *The Breakthrough: Human Rights in the 1970s*, Pennsylvania Studies in Human Rights [Philadelphie, PA, University of Pennsylvania Press, 2014].
- Ehrlich, Paul R.: *La Bombe P* [Paris, Fayard, 1970] [paru en anglais sous le titre *The Population Bomb* (NewYork, Ballantine Books, 1968)].
- Eisenberg, Jaci Leigh: «Butler, Harold Beresford», dans l'ouvrage publié sous la direction de Bob Reinalda, Kent J. Kille et Jaci Eisenberg: *IO BIO: Biographical dictionary of Secretaries-General of International Organizations*, disponible à l'adresse www.ru.nl/fm/iobio.
- : «Jenks, Clarence Wilfred», dans l'ouvrage publié sous la direction de Bob Reinalda, Kent J. Kille et Jaci Eisenberg: *IO BIO: Biographical dictionary of Secretaries-General of International Organizations*, disponible à l'adresse www.ru.nl/fm/iobio.
- : «Laquelle était la vraie France? France and the ILO during the Second World War», dans l'ouvrage publié sous la direction de Jasmien Van Daele, Magaly Rodríguez García, Geert Van Goethem et Marcel van der Linden: *ILO Histories* (2010), pp. 341-364.

- Esping-Andersen, Gøsta: *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Princeton, NJ, Princeton University Press, 1990) [paru en français sous le titre *Les trois mondes de l'État-providence* (Paris, Presses universitaires de France, 2007)].
- Evju, Stein: «Labour is not a Commodity: Reappraising the Origins of the Maxim», *European Labour Law Journal*, vol. 4, n° 3 (2013), septembre, pp. 222-229.
- Farré, Sébastien: «Trois experts, une visite, un rapport: l'Organisation internationale du Travail et la liberté syndicale en Espagne franquiste», dans l'ouvrage publié sous la direction d'Isabelle Lespinet-Moret et Vincent Viet: *L'Organisation internationale du Travail* (2011), pp. 121-130.
- Feiertag, Olivier: «Réguler la mondialisation: Albert Thomas, les débuts du BIT et la crise économique mondiale de 1920-1923», *Les cahiers Irice – Albert Thomas, société mondiale et internationalisme*, vol. 2, n° 2 (2008), pp. 127-155.
- Ferreras, Norberto Osvaldo: «La construcción de una *Communitas* del Trabajo: las relaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y América del Sur durante la década de 1930», *Dimensões, Revista da Universidade Federal do Espírito Santo*, vol. 29, 2012, pp. 3-21.
- : «Europe-Geneva-America: The first International Conference of American States Members of the International Labour Organization», dans l'ouvrage publié sous la direction d'Alan McPherson et Yannick Wehrli: *Beyond Geopolitics* (2015), pp. 83-96.
- Fink, Leon: «A Sea of Difference: The ILO and the Search for Common Standards, 1919-1945», dans l'ouvrage publié sous la direction de Jill M. Jensen et Nelson Lichtenstein: *The ILO from Geneva to the Pacific Rim* (2015), pp. 15-32.
- Follows, John W.: *Antecedents of the International Labour Organization* (Oxford, Clarendon Press, 1951).
- Frey, Marc; Kunkel, Sönke; Unger, Corinna R. (dir. de publ.): *International Organizations and Development, 1945-1990* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2014).
- ; —; —: «Introduction: International Organizations, Global Development, and the Making of the Contemporary World», dans l'ouvrage publié sous la direction de Marc Frey, Sönke Kunkel et Corinna R. Unger: *International Organizations and Development* (2014), pp. 1-22.
- Gallo, Stefano: «Dictatorship and International Organizations: The ILO as a Test Ground for Fascism», dans l'ouvrage publié sous la direction de Sandrine Kott et Joëlle Droux: *Globalizing Social Rights* (2013), pp. 153-171.
- Gatrell, Peter: *The Making of the Modern Refugee* (Oxford, Oxford University Press, 2013).
- Gaudier, Maryse: *La recherche à l'Institut international d'études sociales: fonction, activités, publications 1960-2001* (Genève, BIT, 2001).
- Gernigon, Bernard; Odero, Alberto; Guido, Horacio: «Les principes de l'OIT sur le droit de grève», *Revue internationale du Travail*, vol. 137, n° 4 (1998), pp. 473-513.
- Gerry, Chris: «The Theoretical Basis of the World Employment Programme: A Note on Pragmatism, Social Democracy and Ideology», *Manpower and Employment Research*, vol. 10, n° 2 (1977), pp. 25-31.
- Geyer, Martin H.: «Social Rights and Citizenship during World War II», dans l'ouvrage publié sous la direction de Manfred Berg et Martin H. Geyer: *Two Cultures of Rights: The Quest for Inclusion and Participation in Modern America and Germany*, Publications of the German Historical Institute (New York, Cambridge University Press, 2002), pp. 143-166.
- : Paulmann, Johannes (dir. de publ.): *The Mechanics of Internationalism: Culture, Society, and Politics from the 1840s to the First World War*, Studies of the German Historical Institute (Londres, Oxford: Oxford University Press et German Historical Institute, 2001).

- Ghébali, Viktor-Yves: *L'Organisation internationale du Travail (OIT)* (Genève, Georg, 1987).
- Gilman, Nils: *Mandarins of the Future: Modernization Theory in Cold War America* (Baltimore, MD, Johns Hopkins University Press, 2003).
- Goddeeris, Idesbald: «The limits of lobbying: ILO and Solidarność», dans l'ouvrage publié sous la direction de Jasmien Van Daele, Magaly Rodríguez García, Geert Van Goethem et Marcel van der Linden: *ILO histories* (2010), pp. 423-442.
- Gorman, Daniel: *The Emergence of International Society in the 1920s* (Cambridge, Cambridge University Press, 2012).
- Guérin, Denis: *Albert Thomas au BIT, 1920-1932: de l'internationalisme à l'Europe*, Euryopa (Genève, Institut européen de l'Université de Genève, 1996).
- Guieu, Jean-Michel: «Albert Thomas et la paix: du socialisme normalien à l'action internationale au BIT», *Les cahiers Irice – Albert Thomas, société mondiale et internationalisme*, vol. 2, n° 2 (2008), pp. 65-80.
- Guinand, Cédric: *Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) und die soziale Sicherheit in Europa (1942-1969)* (Berne, Peter Lang, 2003).
- Guthrie, Jason: «The ILO and the International Technocratic Class, 1944-1966», dans l'ouvrage publié sous la direction de S. Kott et J. Droux: *Globalizing Social Rights* (2013), pp. 115-136.
- Gzoyan, Edita: «The League of Nations and Armenian Refugees: The Formation of the Armenian Diaspora in Syria», *Central and Eastern European Review*, vol. 8, n° 1 (2014), pp. 89-101.
- Haas, Ernst B.: *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization* (Stanford, CA, Stanford University Press, 1964).
- Hagtvedt Vik, Hanne: «How Constitutional Concerns Framed the US Contribution to the International Human Rights Regime from Its Inception, 1947-1953», *International History Review*, vol. 34, n° 4 (2012), pp. 887-909.
- : «Taming the States: The American Law Institute and the "Statement of Essential Human Rights"», *Journal of Global History*, vol. 7, n° 3 (2012), pp. 461-482.
- : «Indigenous Internationalism», dans l'ouvrage publié sous la direction de Glenda Sluga et Patricia Clavin: *Internationalisms* (2017), pp. 315-339.
- Hansenne, Michel: *Un garde-fou pour la mondialisation: le BIT dans l'après-guerre froide* (Chêne-Bourg, Éditions ZOE, 1999).
- Hauf, Felix: «The Paradoxes of Decent Work in Context: A Cultural Political Economy Perspective», *Global Labour Journal*, vol. 6, n° 2 (2015), pp. 138-155.
- Heerma van Voss, Lex: «The International Federation of Trade Unions and the Attempt to maintain the Eight-Hour Working Day 1919-1929», dans l'ouvrage publié sous la direction de Frits Van Holthoon et Marcel van der Linden: *Internationalism in the Labour Movement, 1830-1940* (Leyde, Brill, 1988), pp. 518-542.
- Helleiner, Eric: *Forgotten Foundations of Bretton Woods: International Development and the Making of the Postwar Order* (Ithaca, New York, Cornell University Press, 2014).
- Henrÿ, Hagen: «The Contribution of the ILO to the Formation of Public International Cooperative Law», dans l'ouvrage publié sous la direction de Sandrine Kott et Joëlle Droux: *Globalizing Social Rights* (2013), pp. 98-114.
- Herren, Madeleine: *Hintertüren zur Macht: Internationalismus und modernisierungsorientierte Außenpolitik in Belgien, der Schweiz und den USA* (Munich, Oldenbourg, 2000).
- : «Global Corporatism after the First World War – The Indian case», dans l'ouvrage publié sous la direction de Sandrine Kott et Joëlle Droux: *Globalizing Social Rights* (2013), pp. 137-152.
- : «Fascist Internationalism», dans l'ouvrage publié sous la direction de Glenda Sluga et Patricia Clavin: *Internationalisms* (2017), pp. 191-212.

- Herrera González, Patricio: «El pacto por la unidad obrera continental: sus antecedentes en Chile y México, 1936», *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, n° 46 (2013), pp. 87-119.
- Hidalgo-Weber, Olga: «Social and Political Networks and the Creation of the ILO: The Role of British Actors», dans l'ouvrage publié sous la direction de Sandrine Kott et Joëlle Droux: *Globalizing Social Rights* (2013), pp. 17-31.
- : «Dimensions transnationales des politiques sociales britanniques: le rôle de la Grande-Bretagne au sein de l'OIT, 1919-1946», thèse de doctorat (Genève, Université de Genève, 2015).
- : *La Grande-Bretagne et l'Organisation internationale du Travail (1919-1946): une nouvelle forme d'internationalisme*, Publications du Global Studies Institut de l'université de Genève (Louvain-la-Neuve, Academia-L'Harmattan, 2017).
- : «Femmes britanniques et pratiques internationales de justice sociale dans la première moitié du XX^e siècle», *Le mouvement social – La justice sociale dans un monde global: l'Organisation internationale du Travail (1919-2019)*, vol. 263 (2018/2), pp. 77-92.
- Hilson, Mary: *The Nordic Model: Scandinavia since 1945* (Londres, Reaktion Books, 2008).
- Hodge, Joseph Morgan: *The Triumph of the Expert: Agrarian Doctrines of Development and the Legacies of British Colonialism* (Athens, OH, Ohio University Press, 2007).
- Hoehltker, Dorothea; Kott, Sandrine (dir. de publ.): *À la rencontre de l'Europe au travail: récits de voyages d'Albert Thomas* (Paris, Publications de la Sorbonne, et Genève, BIT, 2015).
- Hoffmann, Stefan-Ludwig (dir. de publ.): *Human Rights in the Twentieth Century* (Cambridge, Cambridge University Press, 2010).
- : «Human Rights and History», *Past & Present*, vol. 232, n° 1 (2016), pp. 279-310.
- Hooper, Paul F.: «The Institute of Pacific Relations and the Origins of Asian and Pacific Studies», *Pacific Affairs*, vol. 61, n° 1 (1988), pp. 98-121.
- Hu, Aiqun: *China's Social Insurance in the 20th Century: A Global Historical Perspective* (Leyde, Brill, 2015).
- Huberman, Michael: *Odd Couple: International Trade and Labor Standards in History*, Yale Series in Economic and Financial History (New Haven, CT, Yale University Press, 2012).
- Hughes, Stephen; Haworth, Nigel: «A Shift in the Centre of Gravity: The ILO under Harold Butler and John G. Winant», dans l'ouvrage publié sous la direction de Jasmien Van Daele, Magaly Rodríguez García, Geert Van Goethem et Marcel van der Linden: *ILO histories* (2010), pp. 293-312.
- Hutchinson, John F.: «Rethinking the Origins of the Red Cross», *Bulletin for the History of Medicine*, vol. 63, n° 4 (1989), pp. 557-578.
- Imber, Mark F.: *The USA, ILO, UNESCO and IAEA: Politicization and Withdrawal in the Specialized Agencies* (New York, St. Martin's Press, 1989).
- Jacobson, Harold Karan: «The USSR and ILO», *International Organization*, vol. 14, n° 3 (1957), pp. 402-428.
- James, Harold: *Rambouillet, 15. November 1975. Die Globalisierung der Wirtschaft* (Munich, Deutscher Taschenbuch-Verlag, 1997).
- Jensen, Jill M.: «From Geneva to the Americas: The International Labor Organization and inter-American Social Security Standards, 1936-1948», *International Labor and Working-Class History*, vol. 80, automne (2011), pp. 215-240.
- : «US New Deal Social Policy Experts and the ILO, 1948-1954», dans l'ouvrage publié sous la direction de Sandrine Kott et Joëlle Droux: *Globalizing Social Rights* (2013), pp. 172-189.

- : «Negotiating a World Trade and Employment Charter: The United States, the ILO and the Collapse of the ITO Ideal», dans l'ouvrage publié sous la direction de Jensen et Lichtenstein: *The ILO from Geneva to the Pacific Rim* (2015), pp. 83-109.
- ; Lichtenstein, Nelson (dir. de publ.): *The ILO from Geneva to the Pacific Rim: West Meets East* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, et Genève, BIT, 2015).
- Jensen, Steven L. B. *The Making of International Human Rights: The 1960s, Decolonization, and the Reconstruction of Global Values*, Human Rights in History (New York, Cambridge University Press, 2017).
- Jolly, Richard; Emmerij, Louis; Ghai, Dharam; Lapeyre, Frédéric: *UN Contributions to Development Thinking and Practice*, United Nations Intellectual History Project, United Nations Intellectual History Project Series (Bloomington, IN, Indiana University Press, 2004).
- Josephson, Harold: *James T. Shotwell and the Rise of Internationalism in America* (Rutherford, NJ, Fairleigh Dickinson University Press, 1974).
- Kaufmann, Christine: *Globalisation and Labour Rights: The Conflict between Core Labour Rights and International Economic Law* (Oxford, Hart Publishing, 2007).
- Kelly, Patrick William: *Sovereign Emergencies: Latin America and the Making of Global Human Rights Politics*, Human Rights in History (Cambridge: Cambridge University Press, 2018).
- Kennedy, Paul M.: *The Parliament of Man: The Past, Present and Future of the United Nations* (New York, Random House, 2006).
- Kent, Ann: *Beyond Compliance: China, International Organizations, and Global Security* (Palo Alto, CA, Stanford University Press, 2007).
- Kettunen, Pauli: «The ILO as a Forum for Developing and Demonstrating a Nordic model», dans l'ouvrage publié sous la direction de Sandrine Kott et Joëlle Droux: *Globalizing Social Rights* (2013), pp. 210-230.
- Kévonian, Dzovinar: «Enjeux de catégorisations et migrations internationales: le Bureau international du Travail et les réfugiés (1925-1929)», *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 21, n° 3 (2005), pp. 95-124.
- : «La légitimation par l'expertise: le Bureau international du Travail et la statistique internationale», *Les cahiers Irice – Albert Thomas, société mondiale et internationalisme*, vol. 2, n° 2 (2008), pp. 81-106.
- : «Les juristes et l'Organisation internationale du Travail, 1919-1939: processus de légitimation et institutionnalisation des relations internationales», *Journal of the History of International Law/Revue d'histoire du droit international*, vol. 12, n° 2 (2010), pp. 227-266.
- Kleinöder, Nina; Müller, Stefan; Uhl, Karsten (dir. de publ.): *Humanisierung der Arbeit: Aufbrüche und Konflikte in der rationalisierten Arbeitswelt des 20. Jahrhunderts* (Bielefeld, Transcript Verlag, 2019).
- Klose, Fabian: *Human Rights in the Shadow of Colonial Violence: The Wars of Independence in Kenya and Algeria*, Pennsylvania Studies in Human Rights (Philadelphie, PA, University of Pennsylvania Press, 2013).
- Konkel, Rob: «The Monetization of Global Poverty: The Concept of Poverty in World Bank History, 1944-90», *Journal of Global History*, vol. 9 (2014), pp. 276-300.
- Kott, Sandrine: «Constructing a European Social Model: The Fight for Social Insurance in the Interwar Period», dans l'ouvrage publié sous la direction de Jasmien Van Daele, Magaly Rodríguez García, Geert Van Goethem et Marcel van der Linden: *ILO Histories* (2010), pp. 173-196.
- : «Dynamiques de l'internationalisation: l'Allemagne et l'Organisation internationale du Travail (1919-1940)», *Critique internationale*, vol. 52, n° 3 (2011), pp. 69-84.

- : «The Forced Labor Issue between Human and Social Rights, 1947-1957», *Humanity*, vol. 3, n° 3 (2012), pp. 321-335.
- : «Fighting the War or Preparing for Peace? The ILO during the Second World War», *Journal of Modern European History*, vol. 12, n° 3 (2014), pp. 359-376.
- : «From Transnational Reformist Network to International Organization: The International Association for Labour Legislation and the International Labour Organization, 1900-1930s», dans l'ouvrage publié sous la direction de Davide Rodogno, Bernhard Struck et Jakob Vogel: *Shaping the Transnational Sphere: Experts, Networks and Issues from the 1840s to the 1930s* (New York, Berghahn Books, 2015), pp. 239-258.
- : «Le mouvement social – La justice sociale dans un monde global: l'Organisation internationale du Travail (1919-2019)», *Le mouvement social – La justice sociale dans un monde global: l'Organisation internationale du Travail (1919-2019)*, n° 263 (2018/2), pp. 3-14.
- : «OIT, justice sociale et mondes communistes: concurrences, émulations, convergences», *Le mouvement social – La justice sociale dans un monde global: l'Organisation internationale du Travail (1919-2019)*, n° 263 (2018/2), pp. 139-151.
- : «Towards a Social History of International Organisations: The ILO and the Internationalisation of Western Social Expertise (1919-1949)», dans l'ouvrage publié sous la direction de Miguel Bandeira Jerónimo et José Pedro Monteiro: *Internationalism, Imperialism and the Formation of the Contemporary World: The Pasts of the Present* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2018), pp. 33-57.
- : «Competing Internationalisms: The Third Reich and the International Labour Organization», dans l'ouvrage publié sous la direction de Sandrine Kott et Kiran Klaus Patel: *Nazism across Borders: The Social Policies of the Third Reich and their Global Appeal*, pp. 29-52 (Oxford, Oxford University Press, 2018).
- ; Droux, Joëlle (dir. de publ.): *Globalizing Social Rights: The International Labour Organization and Beyond* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, et Genève, BIT, 2013).
- La Hovary, Claire: «A Challenging Ménage à Trois? Tripartism in the International Labour Organization», *International Organizations Law Review*, vol. 12, n° 1 (2015), pp. 204-236.
- Lake, Marilyn: «The ILO, Australia and the Asia-Pacific Region: New Solidarities or Internationalism in the National Interest?», dans l'ouvrage publié sous la direction de Jill M. Jensen et Nelson Lichtenstein: *The ILO from Geneva to the Pacific Rim* (2015), pp. 33-54.
- Lapeyre, Jean: *Le dialogue social européen: histoire d'une innovation sociale (1985-2003)* (Bruxelles, European Trade Union Institute, 2017).
- Laqua, Daniel (dir. de publ.): *Internationalism Reconfigured: Transnational Ideas and Movements between the World Wars*, International Library of Twentieth Century History (Londres, I.B. Tauris, 2011).
- Latham, Michael E.: *Modernization as Ideology: American Social Science and "Nation Building" in the Kennedy Era* (Chapel Hill, NC, University of North Carolina Press, 2000).
- Lauren, Paul Gordon: *Power and Prejudice: The Politics and Diplomacy of Racial Discrimination* (Boulder, CO, Westview, 1988).
- Lee, Eddy: «Déclaration de Philadelphie: rétrospective et prospective», *Revue internationale du Travail*, vol. 133, n° 4 (1994), pp. 513-531.
- Leimgruber, Matthieu: «The Embattled Standard-Bearer of Social Insurance and its Challenger: The ILO, the OECD and the "Crisis of the Welfare State", 1975-1985», dans l'ouvrage publié sous la direction de Sandrine Kott et Joëlle Droux: *Globalizing Social Rights* (2013), pp. 293-309.
- ; Schmelzer, Matthias (dir. de publ.): *The OECD and the International Political Economy since 1948* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2017).

- Lerner, Abba P. «La théorie générale de Monsieur Keynes sur les rapports entre l'emploi, l'intérêt et la monnaie», *Revue internationale du Travail*, vol. 34, n° 4 (1936), pp. 465-489.
- Lespinet-Moret, Isabelle: «Promouvoir la santé au travail comme droit social (1919-1940)?», *Le mouvement social – La justice sociale dans un monde global: l'Organisation internationale du Travail (1919-2019)*, n° 263 (2018/2), pp. 61-76.
- ; Vincent Viet (dir. de publ.): *L'Organisation internationale du Travail: origine, développement, avenir* (Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2011).
- Lichtenstein, Nelson: *State of the Union: A Century of American Labor. Politics and Society in Twentieth-Century America* (Oxford, Princeton University Press, 2002), pp. 115-122.
- ; «The ILO and the Corporate Social Responsibility Regime in East and South Asia», dans l'ouvrage publié sous la direction de Jill. M. Jensen et Nelson Lichtenstein: *The ILO from Geneva to the Pacific Rim* (2015), pp. 277-296.
- Liebeskind Sauthier, Ingrid: «Modern Unemployment: From the Creation of the Concept to the International Labour Office's First Standards», dans l'ouvrage publié sous la direction de Sandrine Kott et Joëlle Droux: *Globalizing Social Rights* (2013), pp. 67-84.
- Liebscher, Daniela: *Freude und Arbeit. Zur internationalen Freizeit- und Sozialpolitik des faschistischen Italien und des NS-Regimes*, Italien in der Moderne, vol. 16 (Cologne, SH-Verlag, 2009).
- Lieten, G. K. «The ILO Setting the Terms in the Child Labour Debate», dans l'ouvrage publié sous la direction de Jasmien Van Daele, Magaly Rodríguez García, Geert Van Goethem et Marcel van der Linden: *ILO Histories* (2010), pp. 443-460.
- Linnik, Marianna; Thorsen, Sune Skadegaard: «ILO and CSR – Minimum Human Rights Standards for Corporations», dans l'ouvrage publié sous la direction de l'Institut international d'études sociales: *Governance, International Law and Corporate Social Responsibility* (Genève, BIT, 2008), pp. 105-127.
- Lorenz, Edward C.: *Defining Global Justice: The History of U.S. International Labor Standards Policy* (Notre Dame, IN, University of Notre Dame Press, 2001).
- Lorwin, Lewis: *The International Labor Movement: History, Policies, Outlook* (New York: Harper and Bros., 1953).
- Louis, Marieke: «The ILO, Social Partners and the G20: New Prospects for Social Dialogue at the Global Level», *Global Social Policy*, vol. 16, n° 3 (2016), pp. 235-252.
- : «La diplomatie sociale des multinationales», *La vie des idées*, 9 octobre 2018, disponible à l'adresse <https://tinyurl.com/y6pgl8jz>.
- : «Women's Representation at the ILO: A Hundred Years of Marginalization», dans l'ouvrage publié sous la direction d'Eileen Boris, Dorothea Hoehtker et Susan Zimmermann: *Women's ILO* (2018), pp. 202-225.
- : «Hansenne, Michel», dans l'ouvrage publié sous la direction de Bob Reinalda, Kent J. Kille et Jaci Eisenberg: *IO BIO: Biographical dictionary of Secretaries-General of international organizations*, disponible à l'adresse www.ru.nl/fm/iobio.
- Maier, Charles: «The Politics of Productivity: Foundations of American International Economic Policy after World War II», *International Organization*, vol. 31, n° 4 (1977), pp. 607-633.
- Massart, Sylvie: «Les voyages d'Albert Thomas, directeur du BIT (1919-1932)», thèse de doctorat (Paris, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 1993).
- Matera, Marc; Kingsley Kent, Susan: *The Global 1930s: The International Decade* (Londres, Routledge, 2017).
- Maul, Daniel Roger: «The International Labour Organization and the Struggle against Forced Labour from 1919 to the Present», *Labor History*, vol. 48, n° 4 (2007), pp. 477-500.

- : «“Help them Move the ILO Way”: The International Labour Organization and the Modernization Discourse in the Era of Decolonization and the Cold War», *Diplomatic History*, vol. 33, n° 3 (2009), pp. 387-404.
- : «The International Labour Organization and the Globalization of Human Rights, 1944–1970», dans l’ouvrage publié sous la direction de Stefan-Ludwig Hoffmann: *Human Rights in the Twentieth Century* (Cambridge, Cambridge University Press, 2010), pp. 301-320.
- : «The “Morse Years”: The ILO 1948–1970», dans l’ouvrage publié sous la direction de Jasmien Van Daele, Magaly Rodríguez García, Geert Van Goethem et Marcel van der Linden: *ILO histories* (2010), pp. 365-400.
- : *Human Rights, Development and Decolonization: The International Labour Organization, 1940–70* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, et Genève, BIT, 2012).
- : «The ILO, Asia and the Beginnings of Technical Assistance, 1945–60», dans l’ouvrage publié sous la direction de Jill M. Jensen et Nelson Lichtenstein: *The ILO from Geneva to the Pacific Rim* (2015), pp. 110-133.
- : «Morse, David Abner», dans l’ouvrage publié sous la direction de Bob Reinalda, Kent J. Kille et Jaci Eisenberg: *IO BIO: Biographical dictionary of Secretaries-General of international organizations*, disponible à l’adresse www.ru.nl/fm/iobio.
- ; Puddu, Luca; Tijani, Hakeem Ibikunle: «The International Labour Organization», dans l’ouvrage publié sous la direction de Stefano Bellucci et Andreas Eckert: *General Labour History of Africa: Workers, Employers and Governments, 20th–21st Centuries* (Martlesham, James Currey, et Genève, BIT, 2019), pp. 223-264.
- Maupain, Francis: *L’OIT à l’épreuve de la mondialisation financière: peut-on réguler sans contraindre?* (Genève, BIT, 2012).
- Maurel, Chloé: «OIT et responsabilité sociale des sociétés transnationales depuis 1970», dans l’ouvrage publié sous la direction d’Isabelle Lespinet-Moret et Vincent Viet: *L’Organisation internationale du Travail* (2011), pp. 179-192.
- Mazower, Mark: *No Enchanted Palace: The End of Empire and the Ideological Origins of the United Nations*, Lawrence Stone Lectures (Princeton, NJ, Princeton University Press, 2009).
- : *Governing the World: The History of an Idea* (New York, Penguin Press, 2012).
- McPherson, Alan; Wehrli, Yannick (dir. de publ.): *Beyond geopolitics: New histories of Latin America at the League of Nations* (Albuquerque, NM, University of New Mexico Press, 2015).
- Mechi, Lorenzo: «Du BIT à la politique sociale européenne: les origines d’un modèle», *Le mouvement social – Internationalisation des politiques sociales et du droit au XX^e siècle*, vol. 244 [2013/3], pp. 17-30.
- : «Economic Regionalism and Social Stabilisation: The International Labour Organization and Western Europe in the Early Post-War Years», *The International History Review*, vol. 35, n° 4 (2013), pp. 844-862.
- Mehrotra, Santosh; Jolly, Richard (dir. de publ.): *Development with a Human Face: Experiences in Social Achievement and Economic Growth* (Oxford, Oxford University Press, 1998).
- Monteiro, José Pedro: «One of Those Too-Rare Examples: The International Labour Organization, the Colonial Question and Forced Labour (1961-1963)», dans l’ouvrage publié sous la direction de Miguel Bandeira Jerónimo et Pedro José Monteiro: *Internationalism, Imperialism and the Formation of the Contemporary World: The Past of the Present* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2018), pp. 221-251.

- Morse, David A.: «The Employment Problem in Developing Countries», dans l'ouvrage publié sous la direction de Ronald Robinson et Peter Johnston: *Prospects for Employment Opportunities in the Nineteen Seventies: Papers and Impressions of the Seventh Cambridge Conference on Development Problems 13th to 24th September 1970 at Jesus College*, Foreign and Commonwealth Office, Overseas Development Administration, Cambridge University Overseas Studies Committee (Londres, Her Majesty's Stationery Office, 1971), pp. 5-13.
- Morsink, Johannes: *The Universal Declaration of Human Rights: Origins, Drafting, and Intent* (Philadelphie, PA, University of Pennsylvania Press, 1999).
- Moyn, Samuel: *The Last Utopia: Human Rights in History* (Cambridge, MA, Belknap Press of Harvard University Press, 2010).
- : *Not Enough: Human Rights in an Unequal World* (Cambridge, MA, Belknap Press of Harvard University Press, 2018).
- Moynihan, Daniel P.: *The United States and the International Labor Organisation, 1889-1934*, thèse de doctorat, Fletcher School of Law and Diplomacy (Medford, MA, 1960).
- Natchkova, Nora; Schoeni, Céline: «The ILO, Feminists and Expert Networks: The Challenges of a Protective Policy», dans l'ouvrage publié sous la direction de Sandrine Kott et Joëlle Droux: *Globalizing Social Rights* (2013), pp. 49-66.
- Nations Unies: *Les Nations Unies et l'apartheid: 1948-1994* (New York, Nations Unies, 1995).
- : *Rapport du Sommet mondial pour le développement social*, doc. A/CONF.166/9, 19 avril 1995 (New York).
- Neunsinger, Silke: «The Unobtainable Magic of Numbers: Equal Remuneration, the ILO and the International Trade Union Movement, 1950s-1980s», dans l'ouvrage publié sous la direction d'Eileen Boris, Dorothea Hoehtker et Susan Zimmermann: *Women's ILO* (2018), pp. 121-148.
- Nolan, Mary: *Visions of Modernity: American Business and the Modernization of Germany* (Oxford, Oxford University Press, 1994).
- Normand, Roger; Zaidi, Sahra: *Human Rights at the UN: The Political History of Universal Justice* (Bloomington, IN, Indiana University Press, 2008).
- Norsky, K. K.: *The Influence of the International Labour Organization on Principles of Social Policy in Non-Metropolitan Territories* (Oxford, Oxford University Press, 1951).
- Oechslin, Jean-Jacques: *L'Organisation internationale des employeurs: trois quarts de siècle au service de l'entreprise (1920-1998)* (Genève, OIE, 2001).
- O'Higgins, Paul: «“Labour is not a Commodity” – An Irish Contribution to International Labour Law», *Industrial Law Journal*, vol. 26, n° 3 (1997), pp. 225-234.
- Okia, Opolot: *Communal Labor in Colonial Kenya: The Legitimization of Coercion, 1912-1930* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012).
- Olesen, Thorsten Borring; O. Pharo, Helge; Paaskesen, Kristian (dir. de publ.): *Saints and Sinners: Official Development Aid and its Dynamics in a Historical and Comparative Perspective*, Issues in Contemporary History (Oslo, Akademika Publishing, 2013).
- Orenstein, Mitchell A.: «Transitional Social Policy in the Czech Republic and Poland», *Czech Sociological Review*, vol. 3, n° 2 (automne 1995), pp. 179-196.
- : «Pension Privatization: The Transnational Campaign», dans l'ouvrage publié sous la direction de Sandrine Kott et Joëlle Droux: *Globalizing Social Rights* (2013), pp. 280-292.
- Ortuño Anaya, Pilar: *European Socialists and Spain: The Transition to Democracy, 1959-77* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2002).
- O'Sullivan, Kevin: «“A Global Nervous System”: The Rise and Rise of European Humanitarian NGOs, 1945-1985», dans l'ouvrage publié sous la direction de Marc Frey, Sönke Kunkel et Corinna R. Unger: *International Organizations and Development* (2014), pp. 196-219.

- Packenham, Robert A.: *Liberal America and the Third World: Political Development Ideas in Foreign Aid and Social Science* (Princeton, Princeton University Press, 1973).
- Patel, Kiran Klaus: *The New Deal: A Global History* (Princeton, Princeton University Press, 2016).
- Pécoud, Antoine: «What Do We Know about the International Organization for Migration?», *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 44, n° 10 (2018), pp. 1621-1638.
- Pedersen, Susan: «Back to the League of Nations», *The American Historical Review*, vol. 112, n° 4 (2007), pp. 1091-1117.
- : *The guardians: The League of Nations and the Crisis of Empire* (Oxford, Oxford University Press, 2015).
- Pernet, Corinne A.: «Developing Nutritional Standards and Food Policy: Latin American Reformers between the ILO, the League of Nations Health Organization, and the Pan-American Sanitary Bureau», dans l'ouvrage publié sous la direction de Sandrine Kott et Joëlle Droux: *Globalizing Social Rights* (2013), pp. 249-261.
- Phelan, Edward: «Some Reminiscences of the International Labour Organization», *Edward Phelan and the ILO: The Life and Views of an International Social Actor* (Genève, BIT, 2009), pp. 227-257; également paru dans *Studies: An Irish Quarterly Review*, vol. 43, n° 171 (1954), pp. 241-270.
- : «The ILO Sets up its Wartime Centre in Canada», *Edward Phelan and the ILO: The Life and Views of an International Social Actor* (Genève, BIT, 2009), pp. 259-279; également paru dans *Studies: An Irish Quarterly Review*, vol. 44, n° 174 (1955), pp. 151-170.
- Piguet, Laure: «La justice sociale par les statistiques? Le cas des accidents d'attelage des wagons de chemins de fer (1923-1931)», *Le mouvement social – La justice sociale dans un monde global: l'Organisation internationale du Travail (1919-2019)*, n° 263 (2018/2), pp. 31-43.
- Plata-Stenger, Véronique: «“To raise Awareness of Difficulties and to Assert their Opinion”: The International Labour Office and the Regionalization of International Cooperation in the 1930s», dans l'ouvrage publié sous la direction d'Alan McPherson et Yannick Wehrli: *Beyond Geopolitics* (2015), pp. 97-113.
- : «Europe, the ILO and the Wider World (1919-1954)», *European History Online (EGO)* (Mayence, Institut Leibniz d'histoire européenne, 2016), disponible à l'adresse <https://bit.ly/2P8Lg12>.
- : «Une voie sociale pour le développement: le Bureau international du Travail et les débuts de la coopération technique (1919-1949)», thèse de doctorat (Genève, Université de Genève, 2016).
- : «L'OIT et le problème du sous-développement en Asie dans l'entre-deux-guerres», *Le mouvement social – La justice sociale dans un monde global: l'Organisation internationale du Travail (1919-2019)*, vol. 263 (2018/2), pp. 109-122.
- : *Social Reform, Modernization and Technical Diplomacy: The ILO Contribution to Development (1930-1946)* (Berlin, De Gruyter Oldenbourg, à paraître).
- Plesch, Dan: *America, Hitler and the UN: How the Allies Won World War II and Forged a Peace* (Londres, I.B. Tauris, 2010).
- Pohrt, Oliver: *Die internationale Gewerkschaftsbewegung zwischen Einheitswunsch und Kaltem Krieg: Der Weltgewerkschaftsbund (WGB) von der Gründungsphase bis zu seiner Spaltung (1941-1949)* (Ratisbonne, S. Roderer Verlag, 2000).
- Polanyi, Karl: *The Great Transformation* (New York, Rinehart & Company, 1944) [paru en français sous le titre *La grande transformation: aux origines politiques et économiques de notre temps* (Paris, Gallimard, 1983)].
- Prashad, Vijay: *The Darker Nations: A People's History of the Third World*, A New Press People's History (New York, New Press, 2007).

- Prince, Charles: «The U.S.S.R. and International Organizations», *The American Journal of international law*, vol. 36, n° 3 (1942), pp. 425-445.
- Public Papers of the Presidents of the United States: *Jimmy Carter, 1980-81*, trois volumes (Washington, DC, U.S. Government Printing Office, 1981-1982).
- Raphael, Lutz: «Die Verwissenschaftlichung des Sozialen als methodische und konzeptionelle Herausforderung für eine Sozialgeschichte des 20. Jahrhunderts», *Geschichte und Gesellschaft*, vol. 22, n° 2 (1996), pp. 165-193.
- Reinalda, Bob: «Organization Theory and the Autonomy of the International Labour Organization: Two Classic Studies still Going Strong», dans l'ouvrage publié sous la direction de Bob Reinalda et Bertjan Verbeek: *Autonomous Policy Making by International Organisations*, (Londres: Routledge, 1998), pp. 42-61.
- : *Routledge History of International Organizations: From 1815 to the Present Day* (Londres, Routledge, 2009).
- ; Kille, Kent J.; Eisenberg, Jaci (dir. de publ.): *IO Bio: Biographical dictionary of Secretaries-General of International Organizations*, disponible à l'adresse www.ru.nl/fm/iobio.
- Reynaud, Emmanuel: *The International Labour Organization and the Living Wage: A Historical Perspective*, Conditions of Work and Employment Series No. 90 (Genève, BIT, 2017).
- : *The International Labour Organization and Globalization: Fundamental Rights, Decent Work and Social Justice*, ILO Research Paper Series No. 21 (Genève, BIT, 2018).
- Ribi Forclaz, Amalia: «A New Target for International Social Reform: The International Labour Organization and Working and Living Conditions in Agriculture in the Inter-War years», *Contemporary European History*, vol. 20, n° 3 (2011), pp. 307-329.
- Richards, Peter J.: «Le maintien de l'emploi et les plans de stabilisation économique: peut-on fixer un objectif d'emploi?», *Revue internationale du Travail*, vol. 125, n° 4 (1986), pp. 467-479.
- Robertson, Thomas: *The Malthusian Moment: Global Population Growth and the Birth of American Environmentalism*, Studies in Modern Science, Technology, and the Environment (New Brunswick, NJ, Rutgers University Press, 2012).
- Rodgers, Gerry (dir. de publ.): *The Poverty Agenda and the ILO: Issues for Research and Action* (Genève, Institut international d'études sociales, 1995).
- : «Decent Work as a Development Objective», *The Indian Journal of Labour Economics*, vol. 44, n° 1 (2001), pp. 15-26.
- : «India, The ILO And The Quest For Social Justice since 1919», *Economic and Political Weekly*, vol. 46, n° 10 (Bombay, EPW Research Foundation, 2011), pp. 45-52.
- ; Lee, Eddy; Swepston, Lee; Van Daele, Jasmien (dir. de publ.): *L'Organisation internationale du Travail et la quête de justice sociale, 1919-2009* (Genève, BIT, 2009).
- Rodogno, Davide; Kozma, Liat; Rodríguez García, Magaly (dir. de publ.): *The League of Nations' Work on Social Issues: Visions, Endeavours and Experiments* (New York, United Nations Press, 2016).
- Rodríguez García, Magaly: «Conclusion: The ILO's Impact on the World», dans l'ouvrage publié sous la direction de Jasmien Van Daele, Magaly Rodríguez García, Geert Van Goethem et Marcel van der Linden: *ILO Histories* (2010), pp. 461-478.
- Rodríguez-Piñero, Luis: *Indigenous Peoples, Postcolonialism, and International Law: The ILO Regime, 1919-1989* (Oxford, Oxford University Press, 2005).
- Rosado Marzán, César F.: «The Limits of Human Rights for Labour Rights: A Retrospective Look at the Case of Chile», dans l'ouvrage publié sous la direction de Jill M. Jensen et Nelson Lichtenstein: *The ILO from Geneva to the Pacific Rim* (2015), pp. 206-230.
- Rosental, Paul-André: «Géopolitique et État-providence: le BIT et la politique mondiale des migrations dans l'entre-deux-guerres», *Annales: Histoire, sciences sociales*, vol. 61, n° 1 (2006), pp. 99-134.

- Royle, Tony: «The ILO's Shift to Promotional Principles and the "Privatization" of Labour Rights: An Analysis of Labour Standards, Voluntary Self-Regulation and Social Clauses», *Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, vol. 26, n° 3 (2010), pp. 249-271.
- Rupp, Leila J.: *Worlds of women: The making of an international women's movement* (Princeton, NJ, Princeton University Press, 1997).
- Sanchez Bajo, Claudia: «Work and Cooperatives: A Century of ILO Interaction with the Cooperative Movement», dans l'ouvrage publié sous la direction de Bruno Roelants, Hyungsik Eum, Simel Esim, Sonja Novkovic et Walteri Katamajäki: *Cooperatives and the World of Work* (à paraître).
- Saunier, Pierre-Yves: «Borderline Work: ILO Explorations onto the Housing Scene until 1940», dans l'ouvrage publié sous la direction de Jasmien Van Daele, Magaly Rodríguez García, Geert Van Goethem et Marcel van der Linden: *ILO Histories* (2010), pp. 197-220.
- Schenk, Catherine R.: *International Economic Relations since 1945* (Londres, Routledge, 2011).
- Schild, Georg: *Bretton Woods and Dumbarton Oaks: American Economic and Political Postwar Planning in the Summer of 1944* (New York, St. Martin's Press, 1995).
- Schmelzer, Matthias: *The Hegemony of Growth: The OECD and the Making of the Economic Growth Paradigm* (Cambridge, Cambridge University Press, 2016).
- Schot, Johan; Lagendijk, Vincent: «Technocratic Internationalism in the Interwar Years: Building Europe on Motorways and Electricity Networks», *Journal of Modern European History*, vol. 6, n° 2 (2008), pp. 196-217.
- Scodeller, Gabriela: «Educar in derechos laborales: políticas y acciones desplegadas por la OIT en América Latina durante los años 1950-1970», dans l'ouvrage publié sous la direction de Laura Caruso et Andres Stagnaro: *Una historia regional de la OIT: Aportes sobre regulación y legislación del trabajo latinoamericano* (La Plata, Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, 2017), pp. 213-254.
- Seekings, Jeremy: «The ILO and Welfare Reform in South Africa, Latin America and the Caribbean, 1919-1950», dans l'ouvrage publié sous la direction de Jasmien Van Daele, Magaly Rodríguez García, Geert Van Goethem et Marcel van der Linden: *ILO Histories* (2010), pp. 145-172.
- Serra, Narcís; Stiglitz, Joseph E.: *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance*, The Initiative for Policy Dialogue Series (Oxford, Oxford University Press, 2008).
- Servais, Jean-Michel: *International Labour Organization (ILO)* (Alphen-sur-le-Rhin, Kluwer Law International, 2005).
- Shotwell, James T.: «The International Labor Organization as an Alternative to Violent Revolution», *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 166, n° 1 (1933), pp. 18-25.
- (dir. de publ.): *The Origins of the International Labor Organization*, deux volumes (New York, Columbia University Press, 1934).
- Sikkink, Kathryn: *Mixed Signals: U.S. Human Rights Policy and Latin America* (Ithaca, NY, Cornell University Press, 2004).
- Sinclair, Guy Fiti: *To Reform the World: International Organizations and the Making of Modern States*, The History and Theory of International Law (New York, Oxford University Press, 2017).
- Singer, Hans: *Research of the World Employment Programme: Future Priorities and Selective Assessment* (Genève, BIT, 1992).

- Skran, Claudena: *Refugees in Inter-War Europe. The Emergence of a Regime* (Oxford, Clarendon Press, 1995).
- Slobodian, Quinn: *Globalists: The end of empire and the birth of neoliberalism* (Cambridge, MA, Harvard University Press, 2018).
- Sluga, Glenda: *Internationalism in the Age of Nationalism* (Philadelphie, PA, University of Pennsylvania Press, 2013).
- ; Clavin, Patricia (dir. de publ.): *Internationalisms: A Twentieth Century History* (Cambridge, Cambridge University Press, 2017).
- ; —: «Rethinking the History of Internationalism», dans l'ouvrage publié sous la direction de Glenda Sluga et Patricia Clavin: *Internationalisms: A Twentieth Century History* (Cambridge, Cambridge University Press, 2017), pp. 3-14.
- Smith, Mark B.: «Social Rights in the Soviet Dictatorship: The Constitutional Right to Welfare from Stalin to Brezhnev», *Humanity*, vol. 3, n° 3 (2012), pp. 385-406.
- Snyder, Sarah B.: *Human Rights Activism and the End of the Cold War: A Transnational History of the Helsinki Network*, Human Rights in History (New York, Cambridge University Press, 2011).
- Standing, Guy: «The ILO: An Agency for Globalization?», *Development and Change*, vol. 39, n° 3 (2008), pp. 355-384.
- Steiner, Zara: *The Lights that Failed: European international History 1919–1933* (Oxford, Oxford University Press, 2005).
- Stegmann, Natali: «The ILO and East Central Europa: Insights into the Early Polish and Czechoslovak Interwar Years», *Acta Universitatis Carolinae, Studia Territorialia*, vol. 17, n° 1 (2017), pp. 11-34.
- Stricker, Yann: «“International Migration” between Empire and Nation: The Statistical Construction of an Ambiguous Global Category in the International Labour Office in the 1920s», *Ethnicities* (2019).
- Studer, Brigitte; Wecker, Regina; Sutter, Gaby (dir. de publ.): *Die «schutzbedürftige Frau»: Zur Konstruktion von Geschlecht durch Mutterschaftsversicherung, Nachtarbeitsverbot und Sonderschutzgesetzgebung* (Zurich, Chronos, 2001).
- Supiot, Alain: *L'esprit de Philadelphie: la justice sociale face au marché total* (Paris, Seuil, 2010).
- Süss, Dietmar: «Der Sieg der grauen Herren? Flexibilisierung und Kampf um Zeit in den 1970er und 1980er Jahren», dans l'ouvrage publié sous la direction de Anselm Döring-Manteuffel, Lutz Raphael et Thomas Schlemmer: *Die Vorgeschichte der Gegenwart. Dimensionen des Strukturbruchs nach dem Boom* (Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 2016), pp. 109-127.
- Tapiola, Kari: «Die “Multis”: Ein Thema für die Vereinten Nationen», *Vereinte Nationen*, n° 5 (1978), pp. 151-154.
- : «The ILO System of Regular Supervision of the Application of Conventions and Recommendations: A Lasting Paradigm», dans l'ouvrage publié sous la direction de George P. Politakis: *La protection des droits au travail en tant que droits de l'homme: présent et avenir des mécanismes de contrôle*, actes du colloque international organisé à l'occasion du 80^e anniversaire de la commission d'experts de l'OIT (Genève, 24-25 novembre 2006 (Genève, BIT, 2006), pp. 29-36.
- : *La Déclaration relative aux droits et principes fondamentaux au travail de 1998: un levier puissant pour l'OIT* (Genève, BIT, 2018).
- Thébaud, Françoise: «Difficult Inroads, Unexpected Results: The Correspondence Committee on Women's Work in the 1930s», dans l'ouvrage publié sous la direction d'Eileen Boris, Dorothea Hoehtker et Susan Zimmermann: *Women's ILO* (2018), pp. 50-74.
- Thomas, Albert: *Politique sociale internationale* (Genève, BIT, 1947).
- : *À la rencontre de l'Orient: notes de voyage 1928-1929* (Genève, Société des amis d'Albert Thomas, 1959).

- Thomas, Daniel C.: *The Helsinki Effect: International Norms, Human Rights, and the Demise of Communism* (Princeton, NJ, Princeton University Press, 2001).
- Thörn, Håkan: *Anti-Apartheid and the Emergence of a Global Civil Society* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2006).
- Tosstorff, Reiner: «The International Trade Union Movement and the Foundation of the International Labour Organization», *International Review of Social History*, vol. 50, n° 3 (2005), pp. 399-433.
- : *Wilhelm Leuschner gegen Robert Ley: Ablehnung der Nazi-Diktatur durch die Internationale Arbeitskonferenz 1933 in Genf* (Verlag für akademische Schriften, Frankfurt-sur-le-Main, 2007) [paru en anglais sous le titre: *Workers' Resistance against Nazi Germany at the International Labour Conference 1933* (Genève, BIT, 2013)].
- : «Albert Thomas, the ILO and the IFTU: A Case of Mutual Benefit?» dans l'ouvrage publié sous la direction de Jasmien Van Daele, Magaly Rodríguez García, Geert Van Goethem et Marcel van der Linden: *ILO Histories* (2010), pp. 91-114.
- : *Workers' Resistance against Nazi Germany at the International Labour Conference 1933* (Genève, BIT, 2013).
- : *The Red International of Labour Unions (RILU) 1920-1937* (Leyde, Brill, 2016).
- Toye, John: *Dilemmas of Development: Reflections on the Counter-Revolution in Development Economics*, deuxième édition (Cambridge, MA, Blackwell, 1993).
- Treu, Tiziano: «La flexibilité du travail en Europe», *Revue internationale du Travail*, vol. 131, n° 4-5 (1992), pp. 533-549.
- Tsogas, George: «Labour Standards in International Trade Agreements: An Assessment of the Arguments», *The International Journal of Human Resource Management*, vol. 10, n° 2 (1999), pp. 351-375.
- Unger, Corinna R.: *International Development: A Post-War History* (Londres, Bloomsbury Academic Publishing, 2018).
- Valticos, Nicolas: *Droit international du travail* (Paris, Dalloz, 1983).
- : «Cinquante années d'activité normative de l'Organisation internationale du Travail», *Revue internationale du Travail*, vol. 135, n° 3-4 (1996), pp. 431-454.
- Van Daele, Jasmien: «Engineering Social Peace: Networks, Ideas and the Founding of the International Labour Organization», *International Review of Social History*, vol. 50, n° 3 (2005), pp. 435-466.
- : «The International Labour Organization in Past and Present Research», *International Review of Social History*, vol. 53, n° 3 (2008), pp. 485-511.
- ; Rodríguez García, Magaly; Van Goethem, Geert; van der Linden, Marcel (dir. de publ.): *ILO Histories: Essays on the International Labour Organization and its Impact on the World during the Twentieth Century* (Berne, Peter Lang, 2010).
- van der Linden, Marcel: «Trade Unions», dans l'ouvrage publié sous la direction de Karin Hofmeester et Marcel van der Linden: *Handbook Global History of Work* (Berlin, De Gruyter Oldenbourg, 2018), pp. 551-568.
- Van Goethem, Geert: *The Amsterdam International: The World of the International Federation of Trade Unions (IFTU), 1913-1945* (Aldershot, Ashgate Publishing, 2006).
- : «Labor's Second Front: The Foreign Policy of the American and British Trade Union Movements during the Second World War», *Diplomatic History*, vol. 34, n° 4 (2010), pp. 663-680.
- : «Phelan's War: The International Labour Organization in Limbo (1941-1948)», dans l'ouvrage publié sous la direction de Jasmien Van Daele, Magaly Rodríguez García, Geert Van Goethem et Marcel van der Linden: *ILO histories* (2010), pp. 313-340.
- van Hoolthon, Frits; van der Linden, Marcel: *Internationalism in the Labour Movement, 1870-1940* (Leyde, Brill, 1988).

- Verbruggen, Christophe: «Intellectual Workers and their Search for a Place within the ILO during the Interwar Period», dans l'ouvrage publié sous la direction de Jasmien Van Daele, Magaly Rodríguez García, Geert Van Goethem et Marcel van der Linden: *ILO Histories* (2010), pp. 271-292.
- Vosko, Leah: «Decent Work: The Shifting Role of the ILO and the Struggle for Global Social Justice», *Global Social Policy*, vol. 2, n° 1 (2002), pp. 19-46.
- Weber, Petra: *Gescheiterte Sozialpartnerschaft – Gefährdete Republik? Industrielle Beziehungen, Arbeitskämpfe und der Sozialstaat. Deutschland und Frankreich im Vergleich (1918–1933/39)* (Munich, Oldenbourg, 2010).
- Wehrli, Yannick; Herrera León, Fabián: «Le BIT et l'Amérique latine durant l'entre-deux-guerres: problèmes et enjeux», dans l'ouvrage publié sous la direction d'Isabelle Lespinet-Moret et Vincent Viet: *L'Organisation internationale du Travail* (2011), pp. 157-166.
- Weindling, Paul: «Social Medicine at the League of Nations Health Organisation and the International Labour Office Compared», dans l'ouvrage publié sous la direction de Paul Weindling: *International Health Organisations and Movements, 1918–1939* (Cambridge, Cambridge University Press, 1995), pp. 134-153.
- Weisband, Edward; Singleton, Edward: «ILO Industrial Committees and Sectoral Activities: An Institutional History», Sectoral Activities Programme Working Papers SAP 2.53/WP.100 (Genève, BIT, 1996).
- Weissbrodt, David; Bartolomei, Maria Luisa: «The Effectiveness of International Human Rights Pressures: The Case of Argentina, 1976–1983», *Minnesota Law Review*, vol. 75 (1991), pp. 1009-1035.
- Whelan, Daniel J.; Donnelly, Jack: «The West, Economic and Social Rights, and the Global Human Rights Regime: Setting the Record Straight», *Human Rights Quarterly*, vol. 29, n° 4 (2007), pp. 908-949.
- Wikander, Ulla: «Demands on the ILO by Internationally Organized Women in 1919», dans l'ouvrage publié sous la direction de Jasmien Van Daele, Magaly Rodríguez García, Geert Van Goethem et Marcel van der Linden: *ILO Histories* (2010), pp. 67-90.
- Winter, Jay; Prost, Antoine: *René Cassin and Human Rights: From the Great War to the Universal Declaration* (Cambridge, Cambridge University Press, 2013).
- Wobbe, Theresa: «Das Globalwerden der Menschenrechte in der ILO: Die Umdeutung von Arbeitsrechten im Kontext weltgesellschaftlicher Strukturprobleme von den 1930er bis 1950er Jahren», dans l'ouvrage publié sous la direction de Bettina Heintz et Britta Leisering: *Menschenrechte in der Weltgesellschaft: Deutungswandel und Wirkungsweise eines globalen Leitwerts* (Francfort-sur-le-Main, Campus Verlag, 2015), pp. 283-316.
- Yifeng, Chen: «The International Labour Organization and Labour Governance in China 1919–1949», numéro spécial du *Bulletin of Comparative Labour Relations*, n° 86, publié sous la direction de Roger Blanpain, Ulla Liukkunen et Chen Yifeng (Alphen-sur-le-Rhin, Kluwer Law International, 2014), pp. 19-54.
- Zaragori, Aurélien: «Missions et Organisation internationale du Travail (OIT): quelles collaborations pour le développement? Une étude historique (1920-1970)», *Social Sciences and Missions*, vol. 29 (2016), pp. 310-342.
- : «L'OIT, le Saint-Siège et les milieux catholiques africains et latino-américains dans les années 1950 et 1960», *Le mouvement social – La justice sociale dans un monde global: l'Organisation internationale du Travail (1919-2019)*, n° 263 (2018/2), pp. 123-138.
- Zimmermann, Susan: «"Special Circumstances" in Geneva: The ILO and the World of Non-Metropolitan Labour in the Inter-War Years», dans l'ouvrage publié sous la direction de Jasmien Van Daele, Magaly Rodríguez García, Geert Van Goethem et Marcel van der Linden: *ILO Histories* (2010), pp. 221-250.

Index

- Acheson, Dean 151
Alcock, Antony 9
Allende, Salvador 119, 237, 253
Alston, Phillip 274
Altmeyer, Arthur 127
Ammar, Abbas 165
Arnou, André 56
Astapenko, Pavel 227, 229
Atlee, Clement 119
- Barnes, George 21
Benson, Wilfrid 127
Berle, Adolph 119
Beveridge, William 113, 127
Bevin, Ernest 128
Blanchard, Francis 224, 225, 229, 231,
232, 233, 240, 242, 245, 246, 253,
257, 259, 265
Bondfield, Margaret 61
Brüning, Heinrich 89
Bush, George W. 12
Butler, Harold 24, 37, 43, 46, 77, 78, 87,
88, 90, 91, 104, 105, 106, 107, 117,
119, 146, 165
- Cabrini, Angelo 96
Cardenas, Lazaro 209
Carozzi, Luigi 72
Carter, Jimmy 118, 122, 124, 231, 233,
234, 239
Cassin, René 123
Cecil, Robert 53
Chamberlain, Austen 53
Churchill, Winston 82, 119, 129, 142
Claussen, Wilhelm 98
Cox, Robert 172
- Delevigne, Malcolm 24
Delors, Jacques 256
Devinat, Paul 50
Dimitrov, Georgi 101
Dunkel, Arthur 265
- Emmerij, Louis 183, 185
- Fauquet, Georges 53
Filene, Edward A. 50
Fontaine, Arthur 18, 20, 25, 37
Franco, Francisco 235, 237
- Galenson, Walter 182
Gaulle, Charles de 123
Ghai, Dharam 185
Goebbels, Joseph 99
Gompers, Samuel 25, 26, 27, 30, 103
Goodrich, John Carter 118, 122, 124
Gorbachev, Mikhail 243
- Hambro, Carl J. 119
Hansenne, Michel 251, 259, 260, 261, 263,
265, 266, 268, 269, 271, 275, 276, 277
Harriman, Averell 150
Hauck, Henri 123
Henry, Pierre 80
Hindahl, Olav 122
Hindley, Charles 15
Hitler, Adolf 99, 118, 121
Hull, Cordell 104, 115, 126
- Jaurés, Jean 21
Jean-Paul II 242
Jenks, Wilfred 132, 224, 225, 227, 228,
229, 230, 247, 259
Johnson, Joseph Modupe 217
Jouhaux, Léon 25, 98, 150, 151
- Keynes, John Maynard 90, 140
Kissinger, Henry 230, 231
Kjelsberg, Betzy 59, 60
Kott, Sandrine 10
- Lecocq, Jules 46
Legien, Carl 21, 22
Legrand, Daniel 16
Leith-Ross, Frederick 126, 129
Lewis, W. Arthur 105, 164, 177, 182
Ley, Robert 98
Lleras Restrepo, Carlos 184
Lorwin, Lewis 105
- Mackenzie King, William 115
Mahaim, Ernest 18, 26
Malintoppi, Antonio 240
Mandela, Nelson 244, 251, 252
Marshall, George 151
Martin, Percival W. 90
Masaryk, Jan 119
Maupain, Francis 275
McNair, Arnold 199, 201

- McNamara, Robert 187
 Meany, George 228, 231
 Michelis, Giuseppe de 96
 Miller, Frieda S. 104, 204
 Morse, David A. 13, 139, 149, 150, 151,
 152, 154, 155, 156, 157, 160, 165, 167,
 168, 169, 172, 178, 180, 182, 189, 194,
 197, 202, 217, 219, 221, 224, 227, 228,
 236, 275
 Mudaliar, Ramaswami 209, 210, 217
 Mussolini, Benito 95, 96, 97

 Nansen, Fridtjof 65
 Nehru, Jawaharlal 147, 155, 156, 201
 Nixon, Richard 229, 251

 Oersted, Hans Christian 48
 Oudegeest, Jan 46
 Owen, Robert 15

 Pasvolsky, Leo 125, 129
 Perkins, Frances 104, 118, 119, 129, 142
 Perón, Isabel 239
 Pétain, Philippe 123
 Phelan, Edward 24, 43, 114, 115, 116,
 118, 119, 122, 123, 125, 132, 135, 140,
 141, 142, 146
 Pie XI 55
 Pie XII 56
 Pinochet, Augusto 238, 239, 241, 255
 Pinot, Robert 46
 Poincaré, Raymond 37
 Prebisch, Raul 179

 Rajchman, Ludwik 72
 Ramadier, Paul 150
 Rao, Raghunath 146
 Rappard, William 54
 Reagan, Ronald 255
 Reichhold, Walter 99
 Rens, Jef 133, 169, 174, 175, 228
 Roosevelt, Franklin D. 36, 54, 87, 90, 95,
 103, 104, 105, 114, 117, 118, 119, 121,
 124, 127, 130, 132, 141, 191
 Rossoni, Edmondo 96
 Ruegger, Paul 209, 210, 236
 Ruysen, Théodore 53
 Ryder, Guy 277, 280, 288

 Sanger, Sophy 51
 Santa Cruz, Hernan 193
 Seers, Dudley 182
 Sen, Amartya 185
 Shotwell, James T. 26, 103
 Singer, Hans 179, 182, 183, 185
 Smuts, Jan 82
 Somavia, Juan 262, 277, 278, 279, 280,
 281, 283
 Spaak, Paul-Henri 119
 Spinelli, Pier Pasquale 236
 Staline, Joseph 88, 101, 130, 142, 152,
 160
 Standing, Guy 281
 Stein, Oswald 52, 127

 Taka, Tanaka 61
 Tévoédjrè, Albert 165
 Thatcher, Margaret 255
 Thibert, Marguerite 62
 Thomas, Albert 1, 5, 20, 21, 33, 35, 37,
 38, 39, 41, 43, 45, 46, 47, 49, 50, 52,
 53, 55, 56, 66, 70, 73, 77, 78, 79, 84,
 85, 87, 89, 90, 92, 96, 99, 100, 103,
 104
 Tinbergen, Jan 182
 Tito, Josip Broz 152
 Tixier, Adrien 64, 123
 Truman, Harry S. 141, 142, 149, 150, 151,
 155, 197
 Tschoffen, Paul 54

 Van Daele, Jasmien 9
 Vandervelde, Emil 26
 Vargas, Getulio 109
 Viple, Marius 79, 115, 123

 Wałęsa, Lech 242, 243, 244, 251
 Watson, John Forbes 111
 Watt, Robert 133
 White, Harry Dexter 140
 Wilson, Woodrow 23, 25, 28, 36
 Winant, John Gilbert 87, 105, 114, 115,
 117, 118, 127
 Woolf, Leonard 53

 Xiaoping, Deng 233

 Zimmern, Alfred 53

Ce livre est le premier bilan exhaustif de l'histoire centenaire de l'Organisation internationale du Travail. Il repose sur le concept de la politique sociale à l'échelle mondiale qui englobe non seulement la politique sociale dans ses dimensions nationale et internationale, mais aussi les politiques de développement, le commerce mondial, les migrations internationales et les droits de l'homme. L'ouvrage s'intéresse à l'OIT comme acteur majeur dans les débats sur la pauvreté, la justice sociale, la répartition des richesses et la mobilité sociale et comme forum mondial où sont traitées ces questions. L'étude met en perspective les multiples façons dont l'OIT a aidé à structurer ces débats et a apporté – par son travail normatif, ses programmes de coopération technique et bien d'autres activités – des contributions pratiques au monde du travail et à la politique sociale dans le monde.

Daniel Maul est professeur associé d'histoire internationale et transnationale des XIX^e et XX^e siècles à l'Université d'Oslo.



ISBN 978-92-2-134080-5